

Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki

Pojęcie publicznych praw podmiotowych jest wyróżnieniem o charakterze teoretycznym, które, posiadając głębokie korzenie historyczne, gruntuje koncepcję państwa prawa, albowiem umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony nakierowanej na jednostkę¹. Niezależnie jednak od ustalenia pochodzenia niniejszej konstrukcji oraz bez względu na konkretny rodzaj publicznego prawa podmiotowego na podkreślenie zasługuje uwypuklenie znaczenia oraz potrzeba zapewnienia ochrony tej kategorii niezależnie od warunków historycznych, ustrojowych, społecznych w państwie². Przypominając pokrótce ich istotę, trzeba wskazać, że jako pewnego rodzaju kategoria teoretyczno-prawna podlegają dwojakiemu określeniu. Po pierwsze jako określonego rodzaju sytuacja, w ramach której od sposobu zachowania się podmiotu usytuowanego poza władzą publiczną zależy, czy wobec tej władzy powstanie obowiązek posiadający oparcie w prawie powszechnie obowiązującym. Inaczej mówiąc, podmiot dysponujący publicznym prawem podmiotowym jest legitymowany do samodzielnego wyznaczenia obowiązku, jakim automatycznie zostaje obciążony podmiot reprezentujący władzę publiczną – władzę państwa. Tak jak jest to w przypadku powszechnego prawa do informacji, z którym skorelowany jest obowiązek podmiotów władzy publicznej

¹ W zakresie ochrony powszechnego prawa do informacji warto zwrócić uwagę na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kwestii jego ograniczenia, w szczególności zaś na relacje przesłanek warunkujących możliwość jego zaistnienia, - zob. np. wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie SK 54/08, OTK Z.U. 2009, nr 5 poz. 69, wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie K. 33/03, OTK Z.U. 2004, nr 4 A, poz. 312 oraz wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie K. 46/07, OTK Z.U. 2008, nr 6A, poz. 104.

² Początkowo wysunięty postulat obrony praw podmiotowych m.in. przez doktrynę państwa prawnego posiadał charakter hasła bojowego rozgrzewającego serca obywateli. Jednak w miarę aktywnego czerpania wzorców z owej zasady, podstawowe znaczenie w prowadzonych badaniach nad kategorią jednostki w państwie zaczęły odgrywać hasła budowy gwarancji praw podmiotowych, w szczególności pochodzących od aparatu państwowego.

do jej udostępnienia³. Z drugiej zaś strony publiczne prawa podmiotowe mogą być interpretowane jako pewnego rodzaju korzyści same w sobie bądź konstrukcje prawne, które kreują korzyści prawnie przysługujące jednostce (obywatelowi), a których zasadniczym wyróżnikiem jest możliwość egzekwowania, nawet wówczas, jeśli pociąga to obligatoryjność określonego rodzaju zachowania organu administracji publicznej⁴. Gwarancją ich urzeczywistnienia jest istniejące poręczenie wolności dysponowania w prawie powszechnie obowiązującym.

Kwestia zapewnienia ochrony praw i interesów jednostki posiada od zarania dziejów doniosłe znaczenie. Współcześnie wszystkie ich rodzaje są objęte ochroną, natomiast poszczególne systemy ochrony uprawnień wykazują znaczne rozbieżności względem siebie, między innymi wskutek zróżnicowania ustrojowego poszczególnych państw⁵. Poza tym nie należy zapominać również, że pewne sprawdzone w określonych ustrojach instytucje nie mogą mieć jednak racji bytu w nieco odmiennie działających państwach, mimo posiadania zbliżonej kultury prawnej⁶. W efekcie powyższego możliwym staje się wyróżnienie tendencji zauważalnych w ramach wewnątrzpaństwowych systemów prawnych i aparatów administracyjnych skierowanych pośrednio również na ochronę interesów faktycznych i prawnych obywateli. W tym miejscu można zatem domniemywać istnienia połączenia ochrony dwojakiego rodzaju, albowiem zapewnienie „bezpieczeństwa” publicznego prawa podmiotowego determinu-

³ Co istotne, mimo że cały uprzednio wspomniany zabieg nakierowany jest na zapewnienie realizacji prawem zagwarantowanych uprawnień czy też wolności obywatelskich niewątpliwie determinuje ograniczenie, a nawet pewnego rodzaju związanie podmiotów publicznych tym, czym zostają obarczone z mocy samego prawa.

⁴ Jak podaje J. Chaciński: „ Pojęcie prawa podmiotowego jest rezultatem sposobu myślenia naszej epoki”, - zob. J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin, 2004 r., s. 10.

⁵ Jako przykład można podać uprawnienie podmiotowe do socjalnego zabezpieczenia ze strony państwa, a tym samym istnienie instytucji ustanowionych w zakresie świadczenia pomocy i ochrony zdrowia. Wprawdzie występują one na płaszczyźnie funkcjonowania aparatu publicznego w różnych państwach, ale wykazują różnice, jeżeliby dokonywać ich porównania pod względem spełnianej roli, pełnionej funkcji w państwie. Przykładowo we Włoszech brak instytucji skargi konstytucyjnej spowodował wzmocnienie i częstsze korzystanie z prawa do tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności. Z kolei Niemcy stanowią przykład państwa, w którym skarga konstytucyjna jest podstawową formą ochronną, a uprzednio wspomniana forma ochrony „własnych” interesów w rzeczywistości utraciła na znaczeniu.

⁶ Świadczy o tym między innymi celowe odrzucenie w państwie niemieckim instytucji *ombudsmana*. Został on uznany za zbyteczny, niepotrzebny, mimo występowania na gruncie przeważającej części państw demokratycznych sąsiadujących z Niemcami i to pozostających z nimi w bliskim powiązaniu.

je ochronę interesu jednostki z racji samego istnienia konstrukcji. Wśród wspomnianych „tendencji ochronnych” możemy wymienić następujące:

Po pierwsze, w zakresie poszerzenia zasięgu ochrony sądowej świadczonej w rozmaitych ich postaciach oraz zwiększenia rzeczywistej jej roli w praktyce, aby nie posiadała ona wyłącznie charakteru ściśle teoretycznego, nie posiadającego żadnego związku z faktycznym działaniem. Współcześnie przejawia się ona przede wszystkim w rozpowszechnieniu sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjnego;

Po drugie, w zakresie rozszerzania zakresu podmiotowego ochrony, która została zagwarantowana przez systemy działające wewnątrz państwa. Chodzi tu między innymi o objęcie ochroną już nie tylko samych obywateli, ale także cudzoziemców, bezpaństwowców, uchodźców oraz innych podmiotów prawnych w różnych dziedzinach życia społecznego;

Po trzecie, w zakresie rozpowszechniania istnienia szczególnych rozwiązań, które mają na celu zapewnienie ochrony praw jednostek znajdujących się w szczególnych sytuacjach lub też przebywających w miejscach o trudnych warunkach życiowych, takich jak np. zakłady karne, opiekuńcze, poprawcze. Z drugiej z kolei strony chodzi o zapewnienie ochrony osobom w trakcie odbywania szczególnych zajęć, pełnienia wyjątkowych zawodów czy też funkcji, np. służby wojskowej. W tej grupie można również wymienić takie formy ochrony, które nie są prowadzone tylko przez instytucje powstałe na szczeblu centralnym, ale także o charakterze lokalnym czy regionalnym, które świadczą pomoc konkretnym grupom społeczności obywatelskiej⁷;

Po czwarte, tendencje w zakresie jednoczesnego, wzajemnego wpływania na siebie rozmaitych systemów prawnych obowiązujących wewnątrz danego kraju. W efekcie dochodzi do procesu recepcji, tj. przejmowania pewnych form i uzupełniania istniejących rozwiązań ochronnych nowymi, występującymi na gruncie innych porządków prawnych, np. instytucji skargi konstytucyjnej;

Po piąte, tendencje w zakresie wzajemnego oddziaływania systemów ochronnych na płaszczyźnie międzynarodowej (systemów zwanych uniwersalnymi oraz regionalnymi) lub o charakterze ponadnarodowym – zwanym unijnym (system ochrony Unii Europejskiej). Są one tworzone na przykładzie ukształtowanych systemów działających wewnątrz państw członkowskich (jednak o szerszym polu działania), prowadząc do ich

⁷ Jako przykład można podać powoływanie rzeczników broniących interesów pojedynczych jednostek w różnych dziedzinach.

upodabniania, np. system katalogu praw chronionych, w świetle którego pojawił się u schyłku XX wieku ponadnarodowy system ochrony praw indywidualnych jednostek.

Zagadnienie ochrony oraz bezpieczeństwa praw podmiotowych stanowi bez wątpienia jedno z fundamentalnych założeń koncepcji państwa prawnego. Albowiem jednym z zasadniczych elementów porządku prawnego i demokratycznego modelu państwowego jest zapewnienie istnienia gwarancji, że nabyte zgodnie z przepisami prawa oraz istniejącymi zasadami słuszności uprawnienia poszczególnych jednostek, jak również ich oczekiwania, nie zostaną niespodziewanie i niesłusznie przez suwerena zniesione czy też nieracjonalnie ograniczone. W demokratycznym państwie prawa „pewność” jako określonego rodzaju wartość odgrywa istotne znaczenie nie tylko dla kultury prawnej *ex hypothesi*, ale przede wszystkim dla poczucia bezpieczeństwa obywatelskiego. Będąc jedną z najcenniejszych wartości obok idei supremacji ustawy, stwarza obywatelom szersze możliwości działania na płaszczyźnie zagwarantowanych swobód i uprawnień podmiotowych⁸. Ponadto, jak należy słusznie zauważyć, znaczenie ochrony uwiadacza się czy, innymi słowy, wysuwa się na pierwszy plan w tzw. „trudnych” okresach dla państwa. Albowiem analizując historyczne modele sposobu postrzegania praw podmiotowych, należy powiedzieć, że w tzw. niespokojnych okresach dla państwa pojawiają się niekorzystnie odbierane przez obywateli próby, dążenia do zniesienia bądź widocznego ograniczenia przysługujących im uprawnień. Następuje to niezależnie od ustroju państwowego. Działania tego rodzaju skierowane są przede wszystkim przeciwko obywatelom, godząc w ich indywidualność, w swobodę podejmowania działania, mając na celu zniwelowanie pozostających w ich gestii przywilejów. Każda bowiem zmiana rewolucyjna (bez względu na miejsce i czas) godzi nieubłagalnie w katalog praw, jakie zostały prawnie zagwarantowane w poprzedniej formacji ustrojowej⁹. Konkludując, można stwierdzić, że świadczy to o doniosłości oraz wadze wspomnianych praw podmiotowych, których posiadanie stwarza obywatelom poczucie bezpieczeństwa oraz gwarantuje swobodę w podejmowaniu działań na tych płaszczyznach, które zostały im konstytucyjnie przyznane. Dążenie do ich pozbawienia może świadczyć o krokach zmie-

⁸ Choć, jak podkreśla T. Zieliński: „(...) w żadnym ustroju nie można mówić o pewności absolutnej” – zob. T. Zieliński, *Pewność prawna w stosunkach prawnych*, „Studia Prawnicze”, 1988 r., z. 3, s. 3 i nast.

⁹ „Prawdą jest, że przewrotu rewolucyjnego nie da się dokonać w majestacie prawa, bez jednoczesnego naruszenia prawa jednostkowych (...)” – por. J. Staniszkis, *Stan zawieszenia*, PiP, 1990 r., nr 45, s. 3 oraz E. Łętowska, *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w Sejmie*, PiP, 1990 r., nr 5, s. 12.

rzających ku obaleniu dotychczasowego ustroju państwowego opartego na demokracji i wolność jednostek. Co istotne jednak zmiana istoty oraz struktury społeczeństwa, rozumianego jako zorganizowany aparat państwowy, jest możliwa tylko wówczas, gdy funkcjonuje ono w sposób usankcjonowany, albowiem trzeba utrzymać jakiś porządek prawny po to, aby go później móc zmienić. Zanim jednak prawa podmiotowe odnalazły takie uzasadnienie w porządku prawnym w sposób umożliwiający objęcie ich ochroną ze strony systemu sądownictwa administracyjnego, musiały przejść długą drogę. Należy bowiem pamiętać, że podmioty prawne mogły w początkowej fazie ich istnienia dochodzić swoich roszczeń jedynie w drodze postępowania cywilnego, czyli postępowania o charakterze prywatnym. Dalsze okresy pozwoliły „przeszczepić” ochronę proceduralną w przypadku zaistniałego naruszenia na podłoże właściwego postępowania administracyjnego, uzasadniając tym samym koncepcję publicznych praw podmiotowych, i nadać jego pewnym rodzajom nowe znaczenie, w świetle którego same w sobie stają się czynnikiem ochronnym interesów prawnych jednostek, co uwidacznia się przede wszystkim na gruncie materialnego prawa administracyjnego.

Kwestia zapewnienia ochrony publicznych praw podmiotowych wynika z samej ich istoty. Samo to pojęcie bowiem zostało stworzone w celu wypracowania konstrukcji, na podstawie której istniałaby możliwość wnoszenia skargi, aby zapewnić obywatelom sądową kontrolę ich praw. Zasadniczym bowiem przedmiotem ochrony sądownictwa administracyjnego jest nic innego jak publiczne prawa podmiotowe jednostek oraz występujący m.in. na gruncie postępowania administracyjnego – interes prawny. Publiczne prawo podmiotowe jednostki jest jej procesowym, a także materialnym roszczeniem skierowanym wobec państwa, wobec całokształtu jego działalności. Przysługują one każdemu obywatelowi w celu zapewnienia ochrony oraz bezpieczeństwa prawnego. W pewnym stopniu można wręcz powiedzieć, że stanowią kategorię pochłaniającą zjawisko interesu, a tym samym służącą jego ochronie, co pozostaje w ścisłym związku na płaszczyźnie procesowej z prawem do wniesienia skargi. Nie bez powodu pojęcie publicznych praw podmiotowych odgrywa szczególną rolę w tych systemach prawnych, w których istnieje szeroko rozwinięta działalność sądownictwa administracyjnego. W okresie, w którym ustrój polityczny i społeczny pozbawiony był sądownictwa administracyjnego, a tym samym sądowej kontroli respektowania praw obywatelskich, koncepcja publicznych praw podmiotowych zanikała bądź też stanowiła podłoże, na którym odzywały się głosy, których treść nakierowana była na wprowadzenie sądownictwa, na jego

reaktywację z uwagi na ochronę dóbr obywatelskich¹⁰. A zatem kategoria publicznych praw podmiotowych wiąże się z postępowaniem sądowym, tak jak kwestia ochrony interesu prawnego pozostaje w związku zarówno z postępowaniem administracyjnym, jak i postępowaniem sądowym. Inaczej mówiąc, oba te pojęcia są instrumentami służącymi ustaleniu istnienia i zakresu ochrony obywatela przed naruszeniami ze strony władzy publicznej. Z tym jednak, że można pokusić się o stwierdzenie, w świetle którego konstrukcja publicznego prawa podmiotowego na przykładzie dostępu do informacji wzmacnia tego rodzaju ochronę przy użyciu instrumentów w jego ramach się zawierających. Spośród ogółu odrębności, jakie wyróżniają obie kategorie, należy w pierwszej kolejności wskazać na sam element łączący je na płaszczyźnie prawa administracyjnego, a mianowicie na fakt świadczący o ich „służebności na rzecz ochrony ogółu obywateli”. Co istotne aspekt zapewnienia ochrony sądowej obywatelowi jako zasadniczej wartości koncepcji publicznych praw podmiotowych trwa nieustannie. Niemniej jednak widoczne stają się tendencje nawołujące do zmniejszenia jej roli, podkreślające jednakowoż, że aktualne regulacje prawne z zakresu sądownictwa administracyjnego uznają za podstawowy przedmiot ochrony nie tyle obronę publicznych praw podmiotowych, ile ochronę obowiązującego porządku prawnego. Należy jednak podkreślić, że chociaż legitymacja podmiotu do wniesienia skargi opiera się przede wszystkim na konstrukcji interesu prawnego, to jednak jednostka, której publiczne prawo podmiotowe zostało naruszone, może wystąpić na drogę sądową, domagając się zadośćuczynienia poniesionych krzywd, a tym samym w obliczu aktualnego porządku prawnego może liczyć na pełną ochronę swoich praw i wolności¹¹. Ponadto jednostka, opierając się przykładowo na kategorii dostępu do informacji, może liczyć na dalszą ochronę własnego interesu prawnego. Niemniej jednak, nie przecząc powyższemu, trzeba podkreślić, że samo postrzeganie publicznych praw podmiotowych jako „kwalifikowanego” interesu prawnego jednostki stanowi wystarczającą przesłankę dla legitymacji do wniesienia skargi, albowiem pod-

¹⁰ Zob. E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP, 1960 r., nr 2, s. 15.

¹¹ Jednostka może liczyć i powoływać się na tego rodzaju ochronę pomimo wprowadzonego kryterium kontroli sądowej (art. 1 § 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych) opartego na zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym, które jednocześnie nie stanowi przeszkody dla uprawnienia jednostki do ochrony. Każde bowiem nawet najmniejsze naruszenie publicznego prawa podmiotowego jednostki stanowi jednocześnie naruszenie obiektywnego porządku prawnego, który swoją zawartością obejmuje szeroko postrzegana ochronę uprawnień obywatelskich.

niesienie zarzutu pogwałcenia prawa podmiotowego jednostki powoduje pojawienie się interesu prawnego do uzyskania sądowego orzeczenia podniesionej kwestii.

Przeprowadzenie zabiegu rozróżnienia rzeczywistego zakresu ochrony, jaką zapewniają publiczne prawa podmiotowe, a prawna konstrukcja interesu jednostki wymaga wstępnego uzewnętrznienia różnic zachodzących pomiędzy nimi samymi jako kategoriami o charakterze teoretyczno-prawnym. Jednocześnie analiza występujących odrębności pomiędzy interesem prawnym a interesem faktycznym i ostatecznie różnice obu tych kategorii na tle publicznych praw podmiotowych pozwala uchwycić granice ochrony jednostki. Należy w tym wypadku odwołać się do tzw. triady Bernatzika, która, jak sama nazwa wskazuje, dotyczy konfiguracji trzech zagadnień: interesu prawnego, faktycznego oraz publicznych praw podmiotowych, których to ochronę należy rozważyć na tym etapie niniejszego artykułu. Co istotne, aby prowadzone rozważania posiadały właściwy kierunek, należy je rozpocząć od płaszczyzny interesu faktycznego, bodaj w swym znaczeniu najślabszego, niemniej jednak występującego nie tylko w teorii, ale również na gruncie praktyki prawa administracyjnego. Najogólniej rzecz ujmując, osoba posiada interes faktyczny wówczas, gdy oczekuje pewnego rodzaju korzyści i gdy na jej sytuację ma wpływ zachowanie organu administracji publicznej, tzn. jego działanie bądź też zaniechanie, z tym jednak, że na podmiotach administracji publicznej nie ciąży w żadnym razie obowiązek uwzględniania danego interesu jednostki bezwzględnie w każdym przypadku. Interes faktyczny, jakim dysponuje jednostka, nie gwarantuje bezpośredniej ochrony ze strony prawa. O ile istota prawnej ochrony interesu prawnego w przeważającej części objawia się prawnym przydzieleniem stosownych instrumentów obrony, gdzie nawet pewne kategorie publicznych praw podmiotowych stanowią tego rodzaju instytucje prawne na wypadek zaistniałego naruszenia, o tyle w odniesieniu do interesu faktycznego o tego rodzaju obronie nie może być mowy. Prawo bowiem nie przewiduje posiadania przez posiadaczy interesu faktycznego sformalizowanych środków, przy pomocy których mogliby oni domagać się dokonania oceny danego interesu i urzędowego wyprowadzenia wynikających z niego skutków prawnych w ściśle zdefiniowanej sytuacji danego podmiotu. Samo określenie zjawiska wprost ujawnia jego abstrakcyjny charakter jako kategorii teoretycznej występującej na płaszczyźnie regulacji prawnych. Stanowi jedną z dopuszczalnych kategorii interesu zindywidualizowanego, będącego przejawem subiektywnego, spersonalizowanego poglądu określonego podmiotu zewnętrznego z punktu widzenia umiejscowienia wobec aparatu administracyjnego. Jego treść zawiera przekonanie jednostki o konieczności podjęcia konkretnie okre-

ślonego zachowania podmiotu reprezentującego administrację państwa. Co istotne, owa jednostka, wyrażająca pewność swojego poglądu, nie dysponuje legitymacją potwierdzającą prawidłowość jej intencji oraz pragnień. Mimo nakierowania na osiągnięcie określonego rodzaju świadczeń lub z drugiej strony na uniknięcie poniesienia strat ją obciążających na skutek podjętego na jej rzecz działania ze strony aparatu administracyjnego, nie znajduje odzwierciedlenia swoich żądań w prawie powszechnie obowiązującym. Z tego też tytułu nie można mówić o istnieniu takiej ochrony, jaka została zagwarantowana na gruncie praw podmiotowych, czy też interesu prawnego, również na skutek tego rodzaju uprawnień podmiotowych. W efekcie można domniemywać istnienia „słabości” danej kategorii, jeżeli chodzi o zapewnienie ochrony prawnej tej jednostki, która nim dysponuje. Na omawianej płaszczyźnie można wnioskować, że z racji samej istoty interesu faktycznego pominięcie (inaczej zignorowanie) interesu jednostki przez określony organ administracyjny nie wywołuje żadnych negatywnych konsekwencji po stronie administracji państwa. Wskazane założenie z jednej strony należy uznać za prawidłowe, albowiem istotowość danej kategorii interesu sprowadza się właśnie do dopuszczalności jego nieuwzględnienia, tym również odróżnia się od kategorii interesu prawnego. Niemniej jednak z innego punktu widzenia można domniemywać istnienia negatywnych skutków w postaci wzrostu niezadowolenia społecznego z działań administracji publicznej, tym bardziej, że w grę wchodzi nie tylko niezadowolenie samego podmiotu zainteresowanego, którego interes został „pominięty”, ale również i innych jednostek wyrażających podobne (jeśli nie identyczne) interesy, a nawet tych, którzy są jedynie obserwatorami danej sytuacji faktycznej¹². Podobnie jak ostateczny wynik szeroko rozumianej opinii publicznej, będącej sprawnym instrumentem kontroli obywatelskiej, i w tym przypadku zaniechanie respektowania faktycznego interesu jednostki może odnieść rzeczywiste rezultaty w postaci skrajnie negatywnego nastawienia wobec podmiotów urzeczywistniających władzę państwa. To z kolei może pociągać za sobą społeczną „ingerencję” w zakresie kształtowania i formowania składu osobowego administracji publicznej w przyszłości. Niemniej jednak w obliczu dokonania oceny „roztażanego” zakresu ochrony na płaszczyźnie konstrukcji interesu faktycznego, należy bezpośrednio podkreślić, że wprawdzie pod względem teoretycznym posiada zróżnicowane rozmiary stosownie do konkretnego przypadku, ale praktyka, z uwagi na brak bezpośredniego oparcia w normach prawa powszechnie obowiązującego, wskazuje na jego

¹² Por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa, 1999 r., s. 136.

iluzoryczność w takim znaczeniu, o jakim jest mowa w kontekście interesu prawnego. Co więcej, pozostawienie jego realizacji woli podmiotów administracji publicznej tym bardziej potęguje jego wyłącznie teoretyczny charakter, który raczej nie będzie posiadał odzwierciedlenia w praktyce. Szczególnie jest to podkreślane we współczesnych czasach, gdzie nawet respektowanie norm prawnych często wywołuje tak wielkie trudności, prowadząc do pogwałcenia prawa, czy też nawet do korupcji. Zatem czegoż można się spodziewać w sytuacji, gdy prawo nie przewiduje żadnych bezpośrednich i odczuwalnie negatywnych konsekwencji biernego odzewu na reprezentowany przez jednostkę interes faktyczny? Niemniej jednak, pomimo braku zapewnienia jednostce legitymującej się interesem faktycznym takiej samej ochrony, jaką prawo gwarantuje w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych oraz w przypadku interesu prawnego, ustawodawca nie pozostawia jej samej sobie. Przyznaje jej pewne możliwości wypowiedzania się, które opierają się właśnie na konstrukcji interesu faktycznego. Ona jest bowiem uprawniona do wystąpienia z osobiście określoną propozycją podjęcia przez administrację publiczną pewnego działania. Mimo iż stopień natężenia owej propozycji jest nieporównywalny do roszczeń występujących na gruncie zjawiska praw podmiotowych, może wywołać pożądane skutki, tym bardziej, jeśli poparta jest właściwą oraz racjonalną argumentacją i jednocześnie nie prowadzi do naruszenia prawa wskutek jego realizacji. Co istotne, sięgając do przeszłości, możemy stwierdzić, że zarówno zasięg, jak i formy ochrony interesu faktycznego były dawniej znacznie szersze aniżeli współcześnie¹³. Wówczas państwo gwarantowało pewnym podmiotom ochronę interesu faktycznego. Określani byli oni mianem „osób interesowanych”. Dysponowały one legitymacją uprawniającą do występowania wobec organów z żądaniem podjęcia czynności odpowiadających posiadanemu przez nie interesowi faktycznemu. Co jednak ważne, instytucja tego rodzaju ochrony występowała jedynie na gruncie postępowania toczącego się przed podmiotem ówczesnej władzy publicznej, w sprawie innego podmiotu będącego stroną właściwego postępowania. Na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji dotyczących postępowania przed organami administracji publicznej rozstrzygającymi sprawę ściśle określonego podmiotu będącego stroną nie występuje kategoria podmiotu zainteresowanego (czy jak inaczej określano pod rządami już uprzednio wspomnianego

¹³ Chodzi tu głównie o wspomnianą już regulację pochodzącą z okresu międzywojennego, a mianowicie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 z późn. zm.).

rozporządzenia „podmiotu interesowanego”) w takim ujęciu, jakie miało ono miejsce historycznie. Brak jego osoby w tym znaczeniu, a przede wszystkim brak pozostałych uprzednio w jego dyspozycji uprawnień, zastąpiono instytucją skarg i wniosków. Jej istnienie ma niwelować dysproporcje występujące pomiędzy ochroną gwarantowaną w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych i ochroną interesu prawnego a brakiem takiej w przypadku interesu faktycznego. Instytucja skarg i wniosków niewątpliwie ściśle wiąże się z procesem kontroli społecznej zmierzającej do obywatelskiego kwestionowania naruszonych praw i interesów, które, mimo iż nie korzystają z przymiotu prawności, należy utożsamiać z procesem ochrony¹⁴. Co istotne, posiadanie przez dział VIII k.p.a (Skargi wnioski) oparcia w ustawie zasadniczej należy postrzegać jako istotne podkreślenie wagi ochrony interesów faktycznych, zasługujących na opiekę i obronę, mimo nieodnajdywania jej bezpośrednich korzeni i podstaw (w takim ujęciu, jak to ma miejsce w odniesieniu do pozostałych kategorii w tym miejscu omawianych) na gruncie aktualnych regulacji prawnych. W świetle powyższego każdy obywatel, dokonujący na bieżąco swoistego rodzaju oceny, w przypadku jej negatywnego wyniku jest legitymowany do wykorzystania instrumentów kontroli obywatelskiej dla ochrony praw narażonych na nadużycie ze strony podmiotów publicznych. Zgodnie z powyższym stwierdzeniem każdy obywatel dysponuje uprawnieniem do składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, w tym do organów administracji publicznych, realizujących przepisy prawa tworzonego w drodze „wykonywania demokracji pośredniej”, działającej w imieniu ogółu obywateli. Dla zapewnienia ochrony interesów faktycznych spośród wymienionych instrumentów podstawowe znaczenie posiadają skargi obywatelskie. Niemniej jednak ich zakres treściowy nie ma charakteru otwartego, ale przeciwnie – jest limitowany enumeratywnym wyliczeniem kategorii działania administracyjnego, którego inicjacja może spowodować społeczny oddźwięk w postaci wniesienia skarg. Jej przedmiotem w szczególności może być zatem kwestia zaniedbania działania, uchylania się od prawem przewidzianego zachowania lub też nienależytego zrealizowania spoczywających na organie lub na jego pracownikach (z mocy samego prawa) obowiązków, określonego rodzaju zadań, prowadząc tym samym do pośredniego

¹⁴ Warto jednak zwrócić uwagę na art. 90 k.p.a., który przewiduje udział osób zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym, jednakże obecność ich na tym gruncie związana jest z kierowanym przez organ wezwaniem do wzięcia w nim udziału, jeżeli w świetle jego oceny ich udział może być uzasadniony ze względu na przedmiot sprawy. Co istotne tzw. osoby wezwane legitymują się posiadaniem interesu faktycznego, a więc kategorią ponownie wskazaną w regulacji kodeksowej.

naruszenia interesu faktycznego jednego lub też kilku podmiotów. Z drugiej zaś strony przejawem wspomnianego naruszenia może być pogwałcenie zasady praworządności lub też interesów skarżących, m.in. poprzez przewlekłe, biurokratyczne załatwianie spraw, godzące w konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienia i wolności¹⁵. Mimo iż instrumentom zgłaszanych wniosków można przypisać mniejszą moc oraz znaczenie dla procesu ochrony interesów jednostek, tym niemniej poprzez wnoszenie za ich pomocą postulatów skierowanych do podmiotów publicznych realizujących zadania państwa, spełniają taką rolę, jeśli ich przedmiotem są sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy oraz zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a tym samym zmniejszania stopnia zagrożenia naruszeniami praw i wolności obywatelskich¹⁶.

Reasumując powyższe rozważania skupiające się na rozmaitych aspektach ochrony interesu faktycznego, należy wskazać, że współcześnie doktryna podkreśla konieczność poszerzenia rozwiązań, które zapewniłyby większe możliwości obrony tego rodzaju interesów, oczywiście pod warunkiem, że nie będą one stanowić wynaturzenia osobistych aspiracji, ale będą w pełni zasadne i zasługujące na ochronę. Uzasadnienie powyższego stwierdzenia posiada trojaki charakter:

Po pierwsze, tego rodzaju interesy mogą pozostawać w ścisłym związku interesami prawnymi, których ochrona nie budzi żadnych wątpliwości¹⁷.

Po drugie, postulaty jednostek legitymujących się interesem faktycznym, które zostały przedłożone podmiotom władzy publicznej, mogą (jak już wcześniej wspomniałam) posiadać rację bytu, będąc uznanymi za wartościowe, innowacyjne, korzystne, a przede wszystkim racjonalnie i jednocześnie obiektywnie oceniając – w zupełności

¹⁵ Zob. art. 227 k.p.a. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 wraz z późn. zm.).

¹⁶ Zob. art. 241 k.p.a. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 wraz z późn. zm.).

¹⁷ Na tej podstawie pojawia się konieczność zwrócenia szczególnej uwagi także na podmioty wprawdzie nie cechujące się zarachowaniem prawnym, ale przejawiające interesy, które zasługują także na ochronę, tym bardziej w obliczu zagwarantowania ochrony interesom prawnym z nimi sprzężonym. Stąd też potrzeba dokonywania selekcji i wyróżnienia podmiotów, którym materialne prawo ze względu na swoją treść merytoryczną ochronę tego rodzaju zapewnia i tych, którym tego rodzaju ochrony prawnej się odmawia. Tego rodzaju sytuacje pojawiają się m.in. na podłożu prawa budowlanego, gdzie sąsiedztwo prowadzonej inwestycji pociąga za sobą powiązanie interesu prawnego inwestora z interesami faktycznymi podmiotów będących właścicielami gruntów sąsiadujących – zob. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków, 2005 r., s. 265.

zasadne. Istota tego postulatu pozostaje w ścisłym związku z ochroną interesu publicznego, albowiem ochrona interesów faktycznych podmiotów staje się przydatna z punktu widzenia tego interesu.

I w końcu po trzecie, wagę ochrony interesów faktycznych należy współcześnie postrzegać z punktu widzenia ogólnie pojmowanej kontroli społecznej, nie posiadającej bezpośredniej regulacji w prawie powszechnie obowiązującym, niemniej występującej w dobie społeczeństwa obywatelskiego. Powyższy związek dostrzegalny jest na płaszczyźnie instytucji skarg i wniosków, które posiadają zastosowanie na gruncie obu kategorii.

Z kolei o interesie prawnym mówimy wówczas, gdy przepisy prawa nakazują ochronę obywateli w konkretnych sytuacjach faktycznych, gwarantując tym samym jednoczesne możliwości obrony na wypadek jego naruszenia¹⁸. Należy zwrócić uwagę, że jako kategoria prawna wyróżnia się znacznie silniejszym poziomem ochrony aniżeli uprzednio omówiony interes faktyczny. Niemniej jednak warto również podkreślić, że o ile z jednej strony można mówić o gwarancji bezpieczeństwa i ochrony, z drugiej z kolei istnieje prawna dopuszczalność odmowy uwzględnienia interesu prawnego jednostki. Ma to miejsce wówczas, gdy organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, wykaże zaistnienie okoliczności będących podstawą odmowy uwzględnienia. Na płaszczyźnie powyższego stwierdzenia można by doszukiwać się osłabienia poziomu bezpieczeństwa, jakie gwarantuje kategoria interesu prawnego. Występowanie organu administracji publicznej w charakterze decydenta, któremu prawo stwarza możliwość odrzucenia roszczeń jednostki wynikających z jego poczucia interesu, może być interpretowane jako instytucja osłabiająca ochronę jednostki. Dodatkowo znacznym osłabieniem kategorii interesu prawnego jest wynikający z samej jego istoty aspekt, w obliczu którego jednostka jest uprawniona do występowania z żądaniem pociągającym konkretne zachowanie organu administracji publicznej. O ile jednak w odniesieniu do zachowania podmiotu działającego władczo należy mówić o obligatoryjności, o tyle jego treść nie w każdym wypadku musi być zgodna z oczekiwaniami żądającej jednostki. W powyższym aspekcie należy doszukiwać się podstawowej różnicy w zakresie

¹⁸ Por. też art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 117 wraz z późn. zm.).

ochrony, z jaką mamy do czynienia w konfrontacji kategorii interesu prawnego z konstrukcją publicznego prawa podmiotowego¹⁹.

Przechodząc z kolei do analizy publicznych praw podmiotowych, należy wskazać, że one podobnie odnajdują swoje umocowanie w prawie powszechnie obowiązującym i to rzędu najwyższego, co implikuje, że posiadana przez nie moc ochrony jednostki jest silniejsza, choćby w tym znaczeniu, że stanowi gwarancję spełnienia żądań jednostki zgodnie z jej oczekiwaniami. W przypadku bowiem publicznego prawa podmiotowego organ ma prawny obowiązek zachowania się adekwatnie do obowiązujących regulacji prawnych. Na tej podstawie można założyć sytuację, w ramach której jednostka może, kierując się stosownymi uregulowaniami prawnymi, występować wobec administracji z żądaniem uwzględnienia posiadanego interesu prawnego i w efekcie podjęcia takiego zachowania, które gwarantowałyby spełnienie jej oczekiwań, albowiem w przeciwnym razie koniecznym stanie się uruchomienie procedury sądowej przeciwko podmiotowi władzy publicznej²⁰. Właściwy sąd administracyjny uwzględni skargę jednostki, jeśli stwierdzi rzeczywiste naruszenie publicznego prawa podmiotowego. Warunkiem samego istnienia uprawnienia podmiotowego jest norma prawna. Każde bowiem publiczne prawo podmiotowe pozostaje w ścisłym związku z konkretną regulacją, a ściślej mówiąc z konkretnym stosunkiem prawnym, którego treścią są uprawnienia i obowiązki stron. Wymienione elementy stanowią konieczny warunek instytucji publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe niewątpliwie wiąże się z możliwością określonego rodzaju postępowania jednostki, którego przejawem jest uprawnienie jej samej oraz obowiązek spoczywający na administracji publicznej. Jak podaje H. Maurer: omawiana kategoria prawna wiąże się z prawnie przyznaną jednostce mocą występowania z żądaniem od państwa określonego rodzaju zachowania w celu zapewnienia realizacji jej indywidualnych interesów. Stąd też o obowiązkach *sensu stricto*, z którymi skorelo-

¹⁹ Dodatkowo przy omawianiu powyższej kategorii warto również wskazać, że legitymacja, czy, inaczej mówiąc, fakt posiadania interesu prawnego są równoznaczne z uprawnieniem do żądania weryfikacji legalności działań organu administracji publicznej przez niezależny i niezawisły podmiot wymiaru sprawiedliwości, co dzieje się po wyczerpaniu drogi *stricte* administracyjnej. Instrumentem uruchamiającym procedurę przed sądem jest skarga administracyjna, która dla swej skuteczności musi odnajdywać odzwierciedlenie w prawie powszechnie obowiązującym. Uwzględnienie bowiem skargi przez sąd jest zdeterminowane naruszeniem przepisów prawa w danej konkretnej sytuacji jednostki – zob. też M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 136.

²⁰ Szerzej w zakresie konstytucyjnych podstaw publicznych praw podmiotowych na przykładzie powszechnego prawa do informacji, - zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków, 1999 r., s. 80 i nast.

wane są uprawnienia jednostki, można mówić, ale tylko i wyłącznie po stronie podmiotu władczego. Choć jednocześnie nie należy jednak zapominać, że na podmiocie korzystającym z publicznego prawa podmiotowego mogą ciążyć jedynie obowiązki związane ze sposobem wykonywania tego prawa, jego przenoszenia z ujęcia teoretycznego na rzeczywistą praktykę²¹. Tego rodzaju powinność jednostki stanowi efekt danego postępowania, w żadnym jednak razie nie stanowi zawartości treściowej właściwego prawa podmiotowego. Pozostaje zatem poza strukturą nawiązanego stosunku prawnego. Z drugiej zaś strony należy pamiętać, że skoro prawo powszechnie obowiązujące nakłada na podmiot władczego oddziaływania obowiązek określonego rodzaju, jednocześnie przyznaje jednostce uprawnienie dochodzenia jego spełnienia przed nim samym (pod warunkiem spełnienia założeń prawem przewidzianych). Dopiero w dalszej kolejności „otwiera furtkę” do dochodzenia roszczeń przed organami wymiaru sprawiedliwości. Analizując przedstawione założenie, należy jednak podkreślić, że jako takie stanowi element nie tylko nieróżnicujący kategorię interesu prawnego oraz publicznego uprawnienia podmiotowego, ale wręcz zbliżający obie kategorie do siebie, albowiem zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku kolejność dochodzenia własnych żądań jest taka sama, tj. najpierw przed zobowiązanym organem administracji publicznej, a dopiero w dalszej kolejności, wobec braku jego reakcji, przed sądem administracyjnym. Jedy- nym aspektem różnicującym, jaki może zostać dostrzeżony w świetle powyższych rozważań, jest kwestia odrębności publicznego prawa podmiotowego od innego typu uprawnienia, jakie danej jednostce przysługuje. Należy bowiem pamiętać, że prawo podmiotowe, którego realizacji jednostka może się domagać jedynie przed sądem, nie ma charakteru „publicznego”²², tym samym może zostać uznane za kategorię słabszą z punktu widzenia zaspokajania potrzeb i aspiracji obywateli.

Jeżeli zaś chodzi o wskazanie zasadniczej różnicy występującej pomiędzy omawianymi kategoriami w obrębie prawa materialnego administracyjnego, nie tylko z uwagi na ich znaczenie w ujęciu ustrojowego prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje aspekt braku tożsamości źródeł, w ramach których odnajdują one swoje oparcie. Mimo iż w ujęciu ogólnym (co stanowi również w pewnym sensie element łączący) zarówno publiczne prawo podmiotowe, jak i interes prawny posiadają podstawy zawarte w konkretnych normach prawnych, niemniej jednak różnica tkwi w ich kategoryzacji.

²¹ H. Mauer, *Ogólne prawo administracyjne*, Warszawa, 2003, s. 100.

²² Zob. *Ibidem*, s. 105.

Istota bowiem interesu prawnego pozostaje w łączności z konkretną normą prawa materialnego niezależnie od rodzaju gałęzi prawa. Z kolei o publicznym prawie podmiotowym możemy mówić wówczas, gdy „sięgamy” do publicznego prawa materialnego, w tym także do prawa administracyjnego. Warto również podkreślić, że w obrębie prawa publicznego interes prawny jest ściśle traktowany i ujmowany jako kwalifikowany i zasadniczy warunek prawa podmiotowego. Ma to znaczenie szczególne z uwagi na fakt, z którego wynika, że działanie pozytywne bądź działanie o charakterze negatywnym, wynikające z żądania o mocy znajdującej swoje źródło w prawie podmiotowym, może być wymagane, jeśli ktoś posiada uznany prawnie interes w urzeczywistnieniu powyższego działania. Z drugiej zaś strony działanie to ma znaczenie z uwagi na chęć i cel zaspokojenia tego interesu²³. Z normy będącej podstawą interesu prawnego nie można wprost czerpać ściśle określonego uprawnienia czy też obowiązku, ale w jej świetle dostrzegalna jest sytuacja określonego rodzaju, która jest objęta ochroną z punktu widzenia obowiązujących regulacji prawnych. Może nią być korzyść pewnego typu, której prawo zezwala oczekiwać, możliwość dążenia do pewnego skutku prawnego czy też możliwość podjęcia środków obronnych w celu ochrony przed jednorazowym, jak również cyklicznie podejmowanym ograniczaniem uprzednio zdobytych już uprawnień i wolności. Należy zatem pamiętać, że każda gwarancja osiągnięcia skutku prawnego stanowi w tym samym czasie i przedmiocie ochronę interesu prawnego i to właśnie ona nadaje mu znaczenie mające zastosowanie w praktyce²⁴.

Ponadto różnice występujące pomiędzy zakresami ochrony prawnej, które zapewniają jednostce pozornie tożsame kategorie teoretyczno-prawne (tj. kategoria interesu prawnego i publicznego prawa podmiotowego), są dostrzegalne na gruncie prawa administracyjnego procesowego czy też samego postępowania przed organami administracji publicznej. Po pierwsze. to właśnie na etapie konkretyzacji uprawnień i obowiązków obywatelskich, mającej miejsce w toku procesu toczącego się przed organami administracyjnymi, pojęcia pewności i stabilności ich sytuacji prawnej są zdeterminowane posiadaniem legitymacji procesowej lub też jej brakiem (wówczas gdy status obywateli opiera się tylko na publicznym prawie podmiotowym). Zbliżenie sytuacji podmiotów, które czerpią legitymację w postępowaniu administracyjnym, czy to w oparciu o „dyspozycję” interesu prawnego, czy też wskutek „wyposażenia” w publiczne prawo pod-

²³ H. Mauer, *op. cit.*, s. 110.

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 123.

miotowe, następuje poprzez podmiot procesowy, tj. stronę postępowania przed organami administracji publicznej. Z pewnością posiadanie interesu prawnego (nawet jeśli odnajduje on uzasadnienie w prawie powszechnie obowiązującym w odróżnieniu od uprawnień podmiotowego) nie daje gwarancji zdobycia tego, czego by się oczekiwało²⁵. Ponadto odrębność zawiera się również w odniesieniu do sytuacji, w jakich może znajdować się jednostka prawa publicznego i jednocześnie prawa prywatnego, a zatem różnica pomiędzy sytuacją strony legitymującej się interesem chronionym przez prawo a podmiotu dysponującego prawem podmiotowym. Ściślej mówiąc, interpretacja powyższego zagadnienia została umiejscowiona w konstrukcji roszczenia administracyjnego²⁶. Bez wątplenia roszczenie jest elementem charakteryzującym prawo podmiotowe, a jednocześnie, zawierając się w nim, nie wyczerpuje w zupełności jego treści. W świetle regulacji prawnych na publiczne prawo podmiotowe, obok interesu prawnego, składa się również wskazane powyżej roszczenie, stanowiąc tym samym jego nieodłączny element składowy. A zatem pozbawienie, czy inaczej wyłączenie roszczenia z zakresu prawa podmiotowego, powoduje, że staje się ono wyłącznie interesem prawnym. W efekcie należałoby mówić o innego rodzaju ochronie jednostki²⁷. Wprawdzie powyższe założenie wydaje się być w pełni uzasadnionym, niemniej jednak głębsza analiza uwidacznia

²⁵ Zgodnie z powszechnie przyjętą interpretacją stroną postępowania administracyjnego jest osoba, która w oparciu o obowiązujące regulacje prawne może lub powinna uzyskać ze strony podmiotu administracyjnego ściśle prawnie określoną korzyść, bądź też inaczej mówiąc osoba, która może lub powinna zostać obciążona powinnościami podjęcia określonego zachowania (działania lub zaniechania) w określonym nakazie lub zakazie stosownego organu administracji publicznej, działającego w granicach prawnie przyznanych uprawnień i obowiązków po ich skonkretyzowaniu w wydanej przez siebie decyzji indywidualnej. Widoczne powyżej podkreślenie słów „może” oraz „powinna” ma charakter celowy, a nie przypadkowy, wskazując na różnicę występującą pomiędzy prawem podmiotowym a kategorią interesu prawnego. Albowiem słowo „może” odnosi się do interesu prawnego, natomiast „powinna” ma odniesienie do publicznego prawa podmiotowego. Wprawdzie zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku bez względu na rodzaj użytego określenia widocznym staje się zmiana aktualnego stanu rzeczy, niemniej jednak nie zawsze idzie ona w kierunku zgodnym z aspiracjami występującej z roszczeniami jednostki – zob. P. Polański, *Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem*, Warszawa 2010 r., s. 16.

²⁶ W ujęciu ogólnym przez pojęcie roszczenia administracyjnego należy rozumieć przyznany przez prawo instrument, stwarzający możliwość skutecznego domagania się od państwa ściśle ustalonego zachowania, zgodnie z jego prawnie ustaloną treścią. Konkretniej mówiąc, jest to nic innego jak tylko żądanie określonego rodzaju zachowania polegającego bądź to na działaniu, bądź zaniechaniu o treści prawa podmiotowego – zob. J. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 67 i nast.

²⁷ W świetle powyższego stwierdzenia można by przedstawić następującego schemat: Interes prawny + roszczenie administracyjne = publiczne prawo podmiotowe.

pewne aspekty, które niejako przemawiałyby za jego odrzuceniem. Najważniejszy z nich to prawne zdefiniowanie owego roszczenia, które sprowadza postrzeganie roszczenia jako wyłącznego elementu struktury pojęcia publicznego prawa podmiotowego. Jeżeli bowiem założymy, że ma ono zastosowanie jedynie na tym gruncie, to co w przypadku interesu prawnego, który jako kategoria prawna również wiąże się z określonego rodzaju żądaniem? Zatem dla zapewnienia racjonalności i prawdziwości powyższego schematu należałoby prawnie zidentyfikować kategorię roszczenia w ujęciu ogólnym oraz roszczenia składającego się na uprawnienie podmiotowe typu publicznego. Wówczas dopiero możliwym i w pełni zasadnym stanie się postawienie znaku równości po stronie sumy interesu prawnego i „nowo” zinterpretowanego roszczenia jednostki. Roszczenie stanowi zatem instrument posiadający doniosłe znaczenie z punktu widzenia jednostki, gdyż jest sprawnym narzędziem wyegzekwowania prawnie zagwarantowanego prawa podmiotowego. Istotne znaczenie dla pełnego zrozumienia problematyki roszczenia ma jego aspekt formalny oraz materialny. Poznanie ich uwidacznia również różnice zachodzące w realizacji ochrony jednostki. Po pierwsze, na uwagę zasługują często podkreślane poglądy w literaturze prawa, w świetle których definiuje się interes prawny jako formalne roszczenie o rozpoznanie sprawy. Jak twierdzi T. Bigo: „(...) interes prawnie chroniony to prawo podmiotowe domagania się czynności procesowej od organu albo wydania przez ten organ decyzji w ogóle (niekoniecznie pozytywnej), gdzie podstawą prawną jest albo przepis prawa formalnego, albo norma blankietowa, upoważniająca organ do swobodnego uznania (...)”²⁸. W takim ujęciu interesu prawnego jako roszczenia formalnego można mniemać, że jest to równoznaczne jedynie z opartą na prawie materialnym możliwością domagania się od organu administracyjnego, aby zajął się jego sprawą. Ta możliwość nie gwarantuje jednakże jednostce oczekiwanej przez nią konkretyzacji norm prawa materialnego ani nie stwarza podstaw występowania z żądaniem określonego zajęcia się sprawą przez administrację publiczną. Tego rodzaju żądanie stanowi treść formalnego prawa podmiotowego, a zatem nie można w tym wypadku przyjąć istnienia zjawiska roszczenia, a zakres ochronny jest zdecydowanie węższy aniżeli przyjęty na gruncie publicznego prawa podmiotowego, niezależnie od jego rodzaju. W tym kontekście trudnym zdaje się być podzielenie poglądu NSA, z którego wynika, że interes prawny podmiotu wnoszącego skargę do sądu przejawia się w tym, że występuje on i działa bezpośrednio w swoim imieniu i przysługuje mu roszczenie o przyznanie mu

²⁸ Podaję za J. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 150.

uprawnienia bądź zwolnienie z nałożonej powinności²⁹. Podmiot uprawniony – występujący do sądu, wnoszący skargę do NSA – posiada jedynie interes prawny w zakresie zbadania przez sąd jako organ niezawisły jego sprawy pod kątem zgodności z prawem orzeczenia, które zostało wydane w danej sprawie. Jednakże z powyższego interesu nie wynika żadna możliwość żądania skierowania do sądu. Dotyczy to przede wszystkim roszczenia o wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, polegającego bądź to na przyznaniu uprawnienia, bądź nałożenia obowiązku, albo z jego zwolnienia. Treścią powyższego prawa może być jednak tylko i wyłącznie domaganie się sprawiedliwego oraz jawnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej i nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny, niezależny oraz niezawisły sąd. W efekcie powyższych rozważań należy wskazać, że roszczenie będące „tworem” publicznego prawa podmiotowego posiada zarówno aspekt materialny, jak i formalny. Nie wynika bowiem tylko z norm o charakterze materialnym, ale odnajduje swoje korzenie również w formalnej części w normach prawa procesowego i, co istotne, skierowane jest na realizację ściśle określonego materialnego żądania strony w ściśle oraz w formalnie określony sposób. Nie należy jednak zapominać, że jednostka wyposażona w konstytucyjne prawo podmiotowe, prawem zagwarantowaną konstrukcją chroniącą jej interes prawny, jest uprawniona w zakresie doprowadzenia do aktualizacji obowiązku po stronie stosownych organów państwa, która w rezultacie może doprowadzić do wydania decyzji określonego rodzaju - decyzji dotyczącej spraw właściwego podmiotu prawa³⁰.

W niniejszych rozważaniach warto by również zastanowić się nad przesłankami używanego wobec publicznego prawa podmiotowego określenia „kwalifikowanego interesu prawnego”. Sam interes prawny stwarza jednostce jedynie możliwość osiągnięcia konkretyzacji ogólnej normy prawa administracyjnego, nie dając jednocześnie gwarancji, że będzie ona adekwatną do jej potrzeb, oczekiwań, że będzie zgodną z jej aspiracjami. Z kolei publiczne prawo podmiotowe jako konstrukcja o silniejszej mocy daje pod-

²⁹ Wyrok NSA z dnia 3.06.1996 r., (II SA 74/96), ONSA 1997, nr 2, poz. 89.

³⁰ Na tym etapie warto również wskazać, że kolejna zasadnicza różnica pomiędzy publicznym prawem podmiotowym a interesem chronionym przez prawo została umiejscowiona w roszczeniu skierowanym do organów władzy, skierowanym uprawnienia, albowiem roszczenie tego rodzaju nie znajduje swojego uzasadnienia w interesie prawnym, który stwarza jedynie możliwość zapewnienia ochrony w ramach sformalizowanego postępowania. Podmiot, którego sfery prawnej dotyczy wspomniana ochrona, ma możliwość jedynie domagania się wydania orzeczenia administracyjnego oraz uprawnienie w zakresie wnoszenia przez niego wszystkich obowiązujących środków odwoławczych – zob. J. Zimmermann, *Głosa do wyroku NSA z 2.02.1996 roku*, (IV SA 846/95), OSP 1997, z. 4, poz. 83.

miotowi „coś” więcej, a mianowicie stwarza poczucie pewności zaistnienia, pożądanej i oczekiwanej ze strony państwa³¹. Ponadto (co należy podkreślić) w konkretnym przypadku może urastać do rangi konstrukcji chroniącej owy interes jednostki. A zatem nie chodzi w tym wypadku już tylko o uzyskanie decyzji pochodzącej od organu administracji publicznej czy też innego aktu administracyjnego rozstrzygającego o uprawnieniach i obowiązkach adresata. Istotą jest uzyskanie aktu, którego treść czyni zadość wszystkim wymaganiom, wszystkim oczekiwaniom podmiotu, którego sytuacji prawnej i faktycznej wydawany akt dotyczy. Reasumując powyższe stwierdzenie, należy zauważyć, że każde publiczne prawo podmiotowe umiejscawia się na ostatnim czy, inaczej mówiąc, na najwyższym miejscu, jeżeli chodzi o uplasowanie na linii zetknięcia się obywatela z administracją państwa, która poniekąd jest wyznaczona zarówno przez kategorię interesu faktycznego jednostki, jak i posiadany interes prawny i, co istotne, wobec tego rodzaju interesu może pełnić rolę służebną³². Można zatem pokusić się o określenie interesu prawnego jako prawem zagwarantowanego „środka prawnego” stwarzającego możliwość żądania zachowania o ściśle wyznaczonej treści, zgodnej z treścią publicznego prawa podmiotowego. W efekcie powyższego należy wskazać, że bezwzględne utożsamianie publicznego prawa podmiotowego z roszczeniem będącym jego elementem składowym byłoby pewnego rodzaju uproszczeniem znaczeniowym, nie tylko błędnym, ale i niekorzystnym z punktu widzenia ogólnego postrzegania ochrony interesów jednostkowych. Ponadto publiczne prawa podmiotowe nie są równoważne normom prawa przedmiotowego, albowiem to właśnie publiczne prawo podmiotowe jest rezultatem dokonanej z uwagi na jednostkę ich interpretacji. Pozostaje to w ścisłym związku z założeniem, że o istnieniu publicznych praw podmiotowych decyduje objęcie danej dziedziny, czy to życia społecznego, gospodarczego, czy też innej – identycznymi regulacjami administracyjnoprawnymi, których źródłem są normy obowiązującego porządku prawnego w danym miejscu i w danym czasie³³.

³¹ Zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 195 i nast.

³² Co istotne, tak jak interes prawny jednostki stanowi kategorię prawną o silniejszym stopniu zapewnienia ochrony oraz poczucia bezpieczeństwa w konfrontacji z interesem faktycznym, tak publiczne prawa podmiotowe poprzez gwarancję otrzymania aktu o treści adekwatnej do oczekiwania są pojęciem silniejszym od interesu, jakim jednostka legitymuje się w świetle obowiązującego prawa. Inaczej określając, publiczne prawo podmiotowe jest niczym innym jak tylko interesem prawnym zawierającym konkretne żądanie ukierunkowane na realizację publicznego prawa podmiotowego określonego podmiotu.

³³ Należy jednak pamiętać, że innym sposobem interpretacji podstaw publicznych praw podmiotowych jest wskazywanie na aspekt przyrodzonych praw człowieka oraz prawa pozytyw-

Ponadto na gruncie niniejszych rozważań na uwypuklenie zasługuje również aspekt wielopłaszczyznowości kategorii publicznych praw podmiotowych, albowiem mogą one być rozpatrywane w pewnym kontekście, czy też jako element powiązany z innymi prawnymi zjawiskami, które podlegają analizie. Można zatem domniemywać, że nie stanowią zjawiska ściśle wyodrębnionego, skrajnie „samodzielnego” do tego stopnia, że wykluczającego występowanie jakichkolwiek związków terminologicznych, nie zawsze wiążących się z ochroną aspiracji jednostki. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że w odniesieniu do pewnych kategorii, tak jak to jest w przypadku dostępu do informacji publicznej, rola owego procesu ściśle jest powiązana z ochroną interesu prawnego jednostki. Innymi słowy ich istnienie zostało zdeterminowane potrzebą obrony jednostki właśnie na tego rodzaju płaszczyźnie. Co istotne, konstrukcja publicznych praw podmiotowych jest utożsamiana z grupą takich terminów, które niewątpliwie wiążą się z podmiotami zewnętrznymi administracji, mimo że w rezultacie podlegają one rozpatrzeniu oraz identyfikacji w kontekście samej administracji publicznej. Dotyczą bowiem relacji zachodzących pomiędzy obywatelami oraz innymi jednostkami prawa publicznego a poszczególnymi ogniwami aparatu administracyjnego. Odnosząc się do sfery zewnętrznej kontaktów z administracją publiczną, dotyczą również występowania na płaszczyźnie stosunków między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem, jako że poprzez posiadanie osobowości publicznoprawnej są one odrębnymi bytami prawnymi, niemniej jednak w jednakowym stopniu uprawnionymi i władnymi w zakresie prawa³⁴.

Podsumowując omówiony powyżej zakres realizacji ochrony trzech zasadniczych kategorii prawnych, należy wskazać, że w ujęciu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym na pierwszy plan wysuwa się płaszczyzna interesu prawnego i jego posiadania, która otwiera drogę dla kierowanych żądań wobec organów władzy publicznej. Analizując to zagadnienie, można w świetle regulacji prawa materialnego określić je jako pewnego rodzaju efekt posiadającego uzasadnienie interesu faktycznego, który uzyskuje odzwierciedlenie w prawie powszechnie obowiązującym. Chodzi zatem o sytuację, gdy istnieje norma prawna pozostająca w związku z przejawianym przez jednostkę interesem, stanowiąc tym samym podstawę dla jego ochrony. Co istotne z faktu bycia intere-

nego, wprowadzającego je w życie, jako konkretnych źródeł ich istnienia – zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 271.

³⁴ Warto również wskazać na istniejące w doktrynie koncepcje, w świetle których także państwo jako podmiot pierwotny prawa publicznego dysponuje prawami podmiotowymi – zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 198 i nast.

sem ściśle wiążącym się z jego „posiadaczem” wynika niewątpliwie, że jest kategorią będącą wyrazem subiektywnych odczuć i aspiracji jednostki (lub określonej grupy w sytuacji, gdy jest postrzegany w ujęciu ogólnym jako przejaw aspiracji pewnej społeczności przejawiającej te same potrzeby odnajdujące swoje umocowanie w prawie powszechnie obowiązującym). Podobnie interes faktyczny stanowi obraz odzwierciedlający wewnętrzne i subiektywnie wyrażane poglądy, których treścią jest wywołanie wpływu wobec administracji publicznej, aby podjęła się ona na jego rzecz określonego rodzaju działania lub też aby powstrzymała się od określonego rodzaju zachowania, mając na uwadze uprawnienia i wolności przysługujące poszczególnym obywatelom. Z tą jednak różnicą, że w tym wypadku indywidualnie postrzegany pogląd znajduje odzwierciedlenie w porządku prawnym, a tym samym podlega prawnej ochronie roztaczanej w sposób jednoznaczny i bezpośredni³⁵. Otwarta jest zatem kwestia jego poznania, uświadomienia i skorzystania z zagwarantowanej ochrony, a jego posiadanie determinuje procesowe możliwości dochodzenia tego, co prawo powszechnie obowiązujące gwarantuje jednostce. Co istotne, wprowadzie nie gwarantuje osiągnięcia pożądaných efektów, ale jest instrumentem umożliwiającym uzyskanie skutku w postaci aktu stosowania prawa zawierającego zgodny lub też niezgodny z zamierzeniami jednostki ostateczny wynik sprawy. Sama z kolei jego gwarancja doprowadzenia do efektu końcowego stanowi gwarancję ochrony interesu prawnego, dzięki której czerpie swoje praktyczne znaczenie w prawie oraz w życiu codziennym obywateli. Przechodząc z kolei na grunt kategorii publicznych praw podmiotowych, trzeba przypomnieć, że stopień ochrony realizowanej przez tego rodzaju konstrukcję jest silniejszy. Warto też zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy tej ochrony. Niewątpliwie skupia się ona na jednostce w ujęciu ogólnym, czyli na jej uprawnieniach i wolnościach, a dzieje się to przy pomocy zapewnienia ochrony interesu prawnego – jak to ma miejsce na przykładzie przedmiotowego dostępu do informacji publicznej. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że jednocześnie „pochłaniając swym zakresem” kategorię interesu prawnego broni go, a tym samym wzmacnia swoje natężenie ochronne z punktu widzenia bezpieczeństwa i dobrobytu jednostek. A zatem należy podkreślić jej wyższość, choćby z punktu widzenia gwarantowanej pewności pożądaney reakcji ze strony podmiotów władzy. Co istotne, tego rodzaju wyższości kategorii, o któ-

³⁵ Co istotne, fakt tego powiązania determinuje bezpośrednio istnienie interesu faktycznego, stającego się automatycznie interesem prawnie chronionym, przysługującym podmiotowi nawet w obliczu jego nieświadomości.

rej wspomniałam powyżej, należy upatrywać jeszcze w innym aspekcie, a mianowicie w założeniu, w świetle którego publiczne prawo podmiotowe objęte restrykcyjną ochroną stanowi instytucję, której rola sprowadza się również do działań w pewnym sensie zabezpieczających jednostkę. Trudność wywołuje jedynie fakt, że pomimo nie budzącej wątpliwości ochrony, posiadającej dwukierunkowy charakter, jej znaczenie jest mało rozpowszechnione zarówno w aspekcie prawnym, jak i teoretycznym. Z tego też względu tak ważnym jest podkreślanie znaczenia publicznych praw podmiotowych i dążenie do ich należytego opisania w taki sposób, aby ich przełożenie z ujęcia teoretycznego i możliwość wykorzystania w życiu codziennym nie wywoływało większych problemów.

Summary

The meaning and scope of protection of public rights of individuals and protect the interest of the individual.

The concept of public subjective rights is a distinction of a theoretical nature. Is deeply rooted in history and gives grounds for a concept of a state of law because it enables analysis of the legal order from the perspective of protection provided for an entity. The question of assuring protection of rights and interests of an entity has been crucial from the dawn of history. Now all such rights are under protection, however particular systems of protecting powers show significant divergences from each other, inter alia, as a result of a constitutional variety of particular state units. Implementing measures to define the real extent of protection, which is assured by public subjective rights and the legal construction of the interest an entity requires an initial manifestation of differences between them solely as categories of a theoretical and legal nature. At the same time, an analysis of the difference between a legal interest and an actual interest, and finally the differences of both of these categories in the sphere of public subjective rights enables comprehension of the limits of protection of an individual entity. This article is dedicated to this issue.