

Marta WOŹNIAK*

Profesora Jana Bocia koncepcja interesu w prawie administracyjnym

Pojęcie interesu ma ugruntowaną pozycję w dorobku nauk dogmatyczno-prawnych. W nauce prawa administracyjnego przydatność tego pojęcia dotyczy takich zjawisk jak: proces tworzenia prawa, wyjaśnianie istoty niektórych konstrukcji teoretycznych, dokonywanie wykładni przepisów prawnych lub wyboru, którym wartościom nadać priorytet¹. Pojęcie interesu występuje w języku prawnym², a co się z tym wiąże – w praktyce stosowania prawa przez organy władzy publicznej i sądy administracyjne. Jednocześnie w porządku prawnym, doktrynie prawniczej oraz orzecznictwie sądowym brak zarówno jednolitego pojęcia interesu, jak i jednolitej formy jego występowania³. W pojęciu interesu jest też pewien pierwiastek uniwersalny, ponieważ występuje ono w mowie potocznej i jest składnikiem sytuacji faktycznych, społecznych i politycznych⁴. Kategoria interesu stanowi podstawę budowania fundamentalnych teorii prawa, a także częściowo teorii praw podmiotowych⁵ i ma swoje podwaliny w wywodzącym się z prawa rzymskiego podziale na prawo publiczne i prawo prywatne⁶.

* Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: martawozniak1@o2.pl.

¹ Zob. *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 91.

² Przepisy prawa powszechnie obowiązującego dostarczają licznych przykładów uwzględniania pojęcia interesu, zob. np. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257; 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1073; Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1817; Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r., poz. 893; Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1829.

³ L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostycki, L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 67–68.

⁴ Na użytek prawa korzysta się z pojęcia interesu wypracowanego w innych naukach niż nauki prawne, zob. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 19–35.

⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 247.

⁶ Zob. S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 48. Na przydatność podziału na prawo publiczne i prawo prywatne we współczesnym piśmien-

W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę, że pierwotna teoria interesu, wypracowana w czasach rzymskich przez Ulpiana, zakładająca, że prawo publiczne służy interesowi publicznemu, a prawo prywatne służy interesom prywatnym, straciła na ostrości wobec zacierania się granic pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym a także dlatego, że prawo publiczne służąc interesowi publicznemu nie izoluje interesu jednostek⁷. W prawie administracyjnym częściej niż gdziekolwiek indziej można zauważyć zacieranie się granic pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym, czego dowodzi obecność konstrukcji prawa cywilnego w różnych kontekstach materialnego prawa administracyjnego⁸.

Nic więc dziwnego, że pojęcie o tak pojemnej treści i istotnym znaczeniu dla prawa administracyjnego, posiadające tak szeroki horyzont czasowy, zauważył wybitny przedstawiciel wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego prof. Jan Boć. Nie tylko zauważył, ale i sformułował kilka trafnych i nadal aktualnych poglądów. Niniejsze opracowanie nie aspiruje do całościowego ujęcia dorobku J. Bocią w odniesieniu do pojęcia interesu, ale do wskazania kilku wybranych poglądów dotyczących konstrukcji prawnej interesu w prawie administracyjnym, wraz z próbą oceny ich aktualności. Niektóre z tych spostrzeżeń obecnie wymagają rewizji, ale tylko z tego powodu, że prawo administracyjne – jak chciał, a nawet przewidywał Boć – to pasmo zmieniających się norm, pojawiania się nowych konstrukcji prawnych (uwadze prof. Bocią, jako orędownika prawa ochrony środowiska, z pewnością nie uszłaby ocena wodnoprawna wprowadzona przez nowe prawo wodne⁹) oraz odpowiedź na zapotrzebowanie w zakresie regulowania życia społecznego. Prawo administracyjne to także płaszczyzna, na której tradycyjny dorobek, wypracowany przez lata w nauce, ugina się pod ciężarem nowoczesności, rozwoju, informatyzacji i nowych technologii. Nie był Boć zaskoczony rozmiarem i zasięgiem zmian w prawie administracyjnym, można by nawet stwierdzić, że zawsze gotów był zaprezentować – w jakiegokolwiek chciał formie – nierzadko celną i okraszoną poczuciem humoru refleksję naukową. Jego percepcję zagadnienia, jak zmienia się materialne prawo administracyjne, doskonale oddają słowa: „W ujęciu przedmiotowym prawo to rozpościera się na polu przeogromnym, dotycząc przestrzeni kosmicznej, genomu, urządzeń cyfrowych, organizacji dyplomacji i wojny, regulacji sieci przemysłowych, płci, ochrony żywności, walki z bandytyzmem zabijającym

nietwie wskazuje M. Safjan, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 31–49.

⁷ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 39–41.

⁸ Na prawo własności nieruchomości oddziałują takie uchwały jak: uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwała w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami czy cieszące się coraz większą popularnością uchwały antysmogowe.

⁹ Jest to nowy rodzaj decyzji administracyjnej, którą należy uzyskać przed przystąpieniem do realizacji niektórych przedsięwzięć oddziałujących na środowisko wodne. Wprowadzenie jej do systemu prawa wodnego uzupełnia rozwiązania znane i funkcjonujące w polskim porządku prawnym, którymi są zgłoszenie i pozwolenie wodnoprawne, zob. art. 388, ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.

niewinnych ludzi zwanym terroryzmem, reglamentacji światowego uchodźstwa, publicznej dbałości o środowisko”¹⁰. To oryginalne ujęcie ukazuje zupełnie nowe, nieznanne wcześniej oblicze materialnego prawa administracyjnego.

Uwaga Bocia zaowocowała sformułowaniem licznych poglądów na temat konstrukcji prawnej interesu i jego postaci. W podstawowej kwestii podziału prawa na prawo publiczne i prywatne uważał, że owo rozdzielanie winno być rozumiane jako przebieg czy mechanizm zupełnie naturalny. Sądził też, że wszelkie odniesienia do interesu prywatnego czynią prawo publiczne mniej skutecznym¹¹. Wypada się zgodzić z poglądem, iż wszelkie odniesienia do interesu prywatnego w prawie publicznym są kontrowersyjne (*vide* ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), ale jeśli skonstatujemy, że większość regulacji prawa administracyjnego, np. dotyczących lasów, przestrzeni, wód, dotyczy też stosunków własnościowych, a więc stosunków regulowanych prawem cywilnym, to musimy uznać, że mamy do czynienia z nieodwracalnym zjawiskiem wpisywania się instytucji prawa cywilnego w format prawa administracyjnego.

W nauce prawa administracyjnego pojęcie interesu bywa traktowane jako narzędzie, które służy przedstawieniu relacji pomiędzy położeniem jednostki a działalnością administracji publicznej, nakierowaną na zapewnienie dobra wspólnego¹², w nauce Bocia także jako przedmiot badań¹³. Pogląd Autora, że pojęcie interesu jako przedmiotu badań znacznie częściej występuje w przepisach o charakterze procesowym, rzadziej zaś obejmuje regulacje prawa materialnego, jest obecnie coraz trudniejszy do utrzymania. Coraz więcej ustaw materialnego prawa administracyjnego sięga do konstrukcji interesu (przede wszystkim interesu publicznego) jako pojęcia istotnego z punktu widzenia przedmiotu i celu danej regulacji szczegółowej¹⁴.

Niewielu autorów prawa administracyjnego podejmowało próby definicji interesu bez uwzględnienia jego postaci. Także i Boć nie podejmował własnych prób definicji interesu jako takiego (ale dopiero interesu publicznego i interesu jednostki), a definicją, którą przyjmował w całości, była definicja E. Samborskiej-Boć, iż jest to „określona wartość motywacyjna ujawniająca się w razie kontrowersyjnego zbiegu zachowań przejawianych zależnie co najmniej

¹⁰ J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 22.

¹¹ *Ibidem*. J. Boć uważał też, że zagadnienie podziału na prawo publiczne i prawo prywatne ma szczególne znaczenie dla normatyzyacji wartości, gdzie pytania etyczne stają się perspektywą rozumienia prawa i jego oceny. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratystów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 19 i n.

¹² Tak sądzą H. Izdebski, M. Kulesza w odniesieniu do pojęcia interesu publicznego, widząc w nim czynnik kluczowy, swoiste pojęcie – narzędzie, występujące obok takich pojęć jak: „publiczne prawo podmiotowe”, „uznanie administracyjne”, „akt administracyjny”, „policja administracyjna”. Więcej przykładów zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 97.

¹³ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 47.

¹⁴ Zob. przypis 2.

przez dwa podmioty czy grupy podmiotów”¹⁵. Interes jako wartość motywacyjna wydaje się skorelowany z interesem jako przesłanką ingerencji administracji, z tym że obecnie podstawową przesłanką ingerencji administracji w sferę praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji jest zabezpieczenie interesu publicznego oraz – tam, gdzie to zasadne i konieczne – interesu jednostek.

Pojęcie interesu nie występuje na gruncie nauk administracyjnoprawnych samodzielnie, a dopiero zestawienie tego pojęcia z konkretyzującym je przymiotnikiem pozwala na nadanie mu nowego znaczenia. Kompozycje terminologiczne z wykorzystaniem tego terminu¹⁶, obejmujące przede wszystkim interes publiczny i interes indywidualny, nie pozwalają na jednoznaczne określenie jego treści.

Należy zaznaczyć, że pojęcie interesu publicznego nie doczekało się jednolitego rozumienia, ale odcisnęło trwały ślad w doktrynie prawa administracyjnego. Interes publiczny, obok innych zbliżonych pojęć, jak dobro publiczne czy użyteczność publiczna, stanowi wartość konstrukcyjną pojęcia administracji – stwierdzał Boć¹⁷. Stanowisko przedstawiciela wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego nie było odosobnione, a próby definicji administracji publicznej, w których składnikiem podstawowym lub jednym z kilku innych ważnych elementów jest interes publiczny, były podejmowane znacznie wcześniej. Włączanie do definicji administracji publicznej elementu interesu publicznego nieobce było T. Bigo, według którego „administracja publiczna zmierza do zaspokajania potrzeb zbiorowych, mając na celu dobro ogólne interesu publicznego”¹⁸. Z kolei S. Kasznica przyjmował, że istotnym celem administracji jest wywoływanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego i wytworzenie jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd.¹⁹ Na rolę interesu publicznego w definiowaniu administracji wskazywał J.S. Langrod, konstatując, że „pojęcie interesu publicznego należy do kluczowych konstrukcji prawa administracyjnego. Decyduje bowiem o teoretycznym rozumieniu poszczególnych jego instytucji, wyznacza rolę administracji i administrowania”²⁰. Interes jako element konstrukcyjny definicji administracji obecny jest także współcześnie. J. Zimmermann uważa np. działanie w interesie publicznym za zasadniczy wyróżnik administracji publicznej, która ma dbać o korzyści dotyczące ogółu, co jest jej podstawowym zadaniem. Jednakże w demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna nie

¹⁵ E. Samborska-Boć, *Układy powiązań w kooperacji przemysłowej*, Wrocław 1982, s. 75.

¹⁶ Por. H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych...*, s. 11.

¹⁷ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 49.

¹⁸ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, zebrał W. Kawka, Wrocław 1948, s. 3 i n.

¹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 11.

²⁰ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 242.

może być przeciwstawiana obywatelowi, winna też dbać o należytą realizację interesów indywidualnych²¹.

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki jest przekonana o istnieniu interesu publicznego, niemniej widzą go w kategoriach zjawiska „wszechobecnego” i „niejednoznacznego”. Każda próba zdefiniowania pojęcia interesu publicznego – jak pisał przed laty E. Modliński – prowadzi często do konstatacji, że jego ujęcie w jednolity sposób nie jest możliwe ze względu na ogólny charakter i zmienność w czasie²². Interes publiczny jest więc wypadkową takich zmiennych jak: czas, miejsce i wszelkiego rodzaju okoliczności faktyczne²³ czy różne wartości określonego społeczeństwa w danym czasie i miejscu²⁴. Wobec powyższego aktualne jest stwierdzenie, że „trudno mówić o jakimś ugruntowanym w doktrynie poglądzie na to zjawisko, czy o powszechnie przyjętej jego definicji”²⁵. Stąd potrzeba redefinicji tego pojęcia z uwzględnieniem zmieniających się warunków ustrojowo-prawnych i nowych jakościowo zadań administracji publicznej, zdominowanych współcześnie przez dotąd nieznanne dziedziny życia publicznego. Redefinicja tego pojęcia jest konieczna także w materialnym prawie administracyjnym, w którym zmieniające się uwarunkowania prawne determinują ocenę, co jest, a co nie jest działaniem w interesie publicznym.

Mimo trudności w skonstruowaniu definicji interesu publicznego piśmiennictwo prawa administracyjnego dostarcza wielu przykładów. Z aprobatą należy odnotować definicję interesu publicznego zaproponowaną przez Bocia, który odrzucając „matematyczne” rozumienie interesu publicznego, stwierdza, że „interes publiczny widzieć można jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki, jako interes, dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot”²⁶. Interes publiczny nie może być zatem rozumiany jako suma interesów jednostkowych²⁷. Odrzucając „matematyczną” konstrukcję interesu publicznego, Boć dał wyraz temu, że nie jest ona możliwa do zaakceptowania w praktycznie żadnym fragmencie

²¹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 36–37.

²² E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13–16. Autor ten dodaje, że absolutna, wszechobejmująca definicja interesu publicznego nigdy nie będzie możliwa do skonstruowania, jako że treść tego pojęcia zależy każdorazowo od kontekstu, dyscypliny prawa i innych prawnie istotnych warunków.

²³ K. Complak, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 183.

²⁴ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

²⁵ S. Dudzik, *Działalność gospodarza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 197.

²⁶ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 22. Autor znacznie wcześniej zwracał uwagę na to, że administracja pełni funkcję regulatora życia publicznego, zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 36.

²⁷ Inaczej uważa J. Bentham, który wychodząc z założenia, że liczy się tylko jednostka, przekonuje, iż interes społeczności to suma interesów pojedynczych jednostek, które się na nią składają, zob. J. Bentham, *A fragment on government and on introduction to the principles of morales and legislation*, Oxford 1960, s. 126–127.

materialnego prawa administracyjnego; jej przyjęcie prowadziłyby bowiem do błędnego wniosku, że spełnienie oczekiwań wszystkich indywidualnych podmiotów leży w interesie publicznym. W pojęciu tym Autor dostrzegł – jak się wydaje – inną wewnętrzną logikę, iż realizacja interesu publicznego nie może być uzależniona od urzeczywistnienia interesów jednostkowych, przeciwnie – interes publiczny to interes, który da się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot (lokalny, regionalny lub państwowy). W każdym przypadku mamy do czynienia z zaspokajaniem korzyści w wymiarze ogólnym, z tym że zasięg interesu publicznego jest lub może być różny²⁸. Specyfika interesu publicznego polega na tym, że konieczne jest poszukiwanie rozumienia interesu publicznego zrelatywizowanego do tej dziedziny prawa i sfery stosunków prawnych, do których prawo to w swej treści nawiązuje.

Wypada zaznaczyć, że interes publiczny nieczęsto występuje w literaturze prawa administracyjnego w kontekstach wykraczających poza tradycyjne definiowanie. W tej kwestii Boć pioniersko proponował szerokie ujęcie interesu publicznego, który może występować jako: „1) przesłanka wydania przez organ administracji publicznej generalnego aktu prawnego, 2) przesłanka warunkująca wydanie decyzji administracyjnej, 3) przesłanka kształtująca odpowiednią treść decyzji administracyjnej w sytuacji uznania administracyjnego, 4) przesłanka podejmowania pewnych zespołów niejednorodnych czynności administracji”²⁹. Autor ten, wychodząc z założenia, że interes publiczny jest przesłanką działań organów odpowiedzialnych za podejmowanie rozstrzygnięć, dodaje, iż przesłanki rozumiane są jako wartości, które występują w dwojakim charakterze: jako cel działań administracyjnych i jako ich warunek³⁰.

Zaprezentowane powyżej ujęcie interesu publicznego (które prof. Boć nazywał – stosownie do panujących wówczas realiów ustrojowo-prawnych – interesem społecznym) jest zadziwiająco aktualne. Interes publiczny jest przesłanką wielu aktów normatywnych o charakterze generalnym; posługując się przykładem, można wskazać chociażby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który – jako podstawowe narzędzie planistyczne ustalające przeznaczenie terenu – ma się koncentrować przede wszystkim na urządzeniu przestrzeni w interesie publicznym. Innym przykładem jest stosunkowo niedawno wprowadzona uchwała krajobrazowa³¹, za pomocą której gminy mogą określić zasady sytuowania w przestrzeni publicznej nośników reklamy (przede wszystkim

²⁸ M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 80–81.

²⁹ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 51.

³⁰ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 20.

³¹ Uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane – wprowadzona ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774.

tablic i urzędzeń reklamowych), co ma służyć ochronie krajobrazu i poprawie jego estetyki. Także i uchwały w sprawie parków kulturowych³², wprowadzając odrębny od ogólnego reżim publicznoprawny, mają na celu zapewnienie interesu publicznego poprzez ochronę krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów wraz z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Można też interes publiczny widzieć jako przesłankę warunkującą wydanie niektórych decyzji administracyjnych, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia³³, która określając środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, ma charakter prewencyjny i ochronny, co w pełni koreluje z konstrukcją interesu publicznego. Decyzja ta kształtuje indywidualną sytuację prawną inwestora, ale jej podstawowe przesłanie wiąże się z ochroną środowiska przed negatywnymi dla środowiska skutkami działalności inwestycyjnej.

Ostatnim z prezentowanych tu zagadnień, które absorbowały naukowo prof. Bocia, jest relacja między interesem publicznym a interesem indywidualnym. Boć wiele miejsca w swoich pracach poświęcił pozycji prawnej obywatela wobec administracji publicznej, ukazując prawdziwą naturę prawa administracyjnego, iż podstawowym celem działania administracji jest dobro jednostki, którego sposób i rozmiar ochrony może być determinowany określonym dobrem pozostałych jednostek jako grupy społecznej³⁴. Prawo administracyjne jest więc skuteczne zarówno w sprawach ochrony interesu publicznego, jak i w sprawach indywidualnych, w których administracja musi chronić interes jednostki. Źródeł ochrony interesu indywidualnego należy poszukiwać w przepisach prawa materialnego³⁵.

Boć uważał, że wzajemne relacje pomiędzy interesem publicznym a interesami indywidualnymi można rozstrzygać albo przez przeciwstawianie, albo przez zespalanie³⁶. Te dwa sposoby wyjaśnienia związku między interesem publicznym a interesem indywidualnym nie uwzględniają jeszcze jednego, a mianowicie, że można je ze sobą zestawiać bez wzajemnej opozycyjności. Relacje pomiędzy tymi interesami nie muszą każdorazowo prowadzić do konfliktu, mogą one – i jest to stan pożądaný – dopełniać się wzajemnie lub znajdować się wobec siebie w sytuacji równoległości (a więc być obojętne). Zaproponowane przez J. Bocia konfiguracje w sferze relacji interesu publicznego i interesu indywidualnego można potraktować jako przyczynek do formułowania innych rodzajów relacji. Obecnie jest znacznie więcej kontekstów prawnych, w których interes

³² Zob. art. 16 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2014 r., poz. 1446.

³³ Zob. rozdz. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2017 r., poz. 1405.

³⁴ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 23.

³⁵ Z. Kmieciak, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 1989, nr 2, s. 22.

³⁶ Por. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 56.

publiczny koreluje z interesem indywidualnym, niż autor był w stanie przewidzieć w latach 80., w których sformułował swój pogląd. Jako przykładem można posłużyć się uchwałą w sprawie miejscowego planu rewitalizacji³⁷. Jest to nowy instrument planistyczny, za pomocą którego możliwe jest wprowadzanie ograniczeń zgodnie z zasadą proporcjonalności i ważenia interesu prywatnego i interesu publicznego. Jednakże ideą tego aktu jest przywracanie „świątyni” gminnym obszarom zdegradowanym, można więc odnotować tu czynnik interesu publicznego. Ponadto miejscowy plan rewitalizacji może wprowadzać zakaz działalności handlowej lub usługowej, co istotnie oddziałuje na sferę interesu prywatnego. Tym samym za aktualny można uznać pogląd Bocia, że relacje pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym nie mają charakteru abstrakcyjnego, lecz są konkretyzowane praktycznie, w toku prawnych działań organów administrujących³⁸.

Na koniec warto zwrócić uwagę na fakt – i niech to posłuży jako słowo podsumowania – że Boć był zdania, że interes publiczny (społeczny) nie stanowi wartości samodzielnej, ale jest rodzajem uogólnienia i pewnego rodzaju transmisji pojęciowej we wszystkich tych sytuacjach, w których powoływanie się na interesy poszczególnych obywateli nie ma lub nie może mieć miejsca. Będąc zorientowany przede wszystkim na jednostkę, uważał, że ochrona interesu publicznego jest etapem (środkiem) realizacji ochrony interesu indywidualnego³⁹. Choć niechętnie to czynię, mając w pamięci skromną osobę prof. Bocia i Jego niepowtarzalny wkład w rozwój prawa administracyjnego, to muszę przyznać, że z tym poglądem nie mogę się zgodzić. Interes publiczny jest – w mojej ocenie – konstrukcją nie tylko samodzielną, ale i zyskującą coraz większą rangę w różnych obszarach materialnego prawa administracyjnego. Traktowanie interesu publicznego jako środka ochrony interesu indywidualnego umniejsza rolę tego pierwszego. Jestem zdania, że interes indywidualny musi być chroniony ze szczególną starannością, ale jego zabezpieczenie nie za każdym razem będzie stanowiło ostateczny cel działania organów administracji. Niekiedy będzie nim – jako wartość sama w sobie – interes publiczny.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1817.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2014 r., poz. 1446.

³⁷ Zob. art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁸ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 52.

³⁹ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 23.

- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1829.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2017 r., poz. 1405.
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r., poz. 893.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.
- Uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane – wprowadzona ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774.

Opracowania

- Bentham J., *A fragment on government and on introduction to the principles of morales and legislation*, Oxford 1960.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, zebrał W. Kawka, Wrocław 1948.
- Boć J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Complak K., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Fundowicz S., *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Groszyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kmieciak Z., *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 1989, nr 2.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leszczyński L., *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Safjan M., [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- Samborska-Boć E., *Układy powiązań w kooperacji przemysłowej*, Wrocław 1982.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

PROFESSOR JAN BOĆ'S CONCEPT OF INTEREST IN ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: This paper does not aspire to offer an overall presentation of Prof. Jan Boć's contribution to the concept of interest, but is intended to point out several views of this author on the design of legal interest in administrative law, including an attempt to assess their validity. Some of these views now require revising, others give them a fresh look. Professor Jan Boć commented on the relationship between public law and private law, made successful attempts to define the relationship. In the area of Professor Jan Boć's academic interests, there has always been the individual, and therefore the Professor devoted considerable space in his work to the construction of legal interest of the individual, which went beyond the traditional definition describing the concept of public interest.

Keywords: INTEREST, PUBLIC INTEREST, INDIVIDUAL INTEREST, ADMINISTRATIVE LAW