

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ*

O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym

Wprowadzenie

Pojęcie interesu prawnego jest jednym z podstawowych pojęć prawnych i prawniczych, a w teorii prawa administracyjnego ujmowane jest jako tzw. pojęcie-narzędzie. Doczekało się wielu opracowań naukowych, w tym osobnej monografii. Pomimo braku istotnych rozbieżności stanowisk doktryny i orzecznictwa co do rozumienia pojęcia interesu prawnego i jego charakterystyki w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego pojawiają się jednak niekiedy wątpliwości związane z podstawami prawnymi interesu prawnego. Są to przy tym wątpliwości istotne w stopniu wymagającym rozstrzygnięcia w drodze uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego¹.

* Wojciech Jakimowicz, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>.

¹ Zob. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 22 II 2021 r., sygn. akt I OPS 1/20, zgodnie z którą „1. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), może być od dnia 1 stycznia 1998 r. ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) dla spadkobiercy właściciela nieruchomości wymienionej w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. 2. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, nie może być ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na cechę bezpośredniości interesu prawnego i próba odpowiedzi na pytanie o źródła (podstawy) tego interesu.

1. Interes indywidualny w prawie administracyjnym

Pojęcie interesu prawnego (podobnie jak pojęcie obowiązku²), niezdefiniowane przez ustawodawcę, pozostaje pojęciem doktrynalnym i pojęciem języka prawnego.

Interes prawny kwalifikowany jest jako rodzaj interesu indywidualnego. Interes indywidualny z kolei to jeden z dwóch podstawowych, obok interesu publicznego, rodzajów interesów w przestrzeni prawa administracyjnego. Interes indywidualny rozumiany jest jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jednostce³. Interes indywidualny to zatem korzystna – z punktu widzenia prawa – sytuacja prawna jednostki (adresata działań administracji publicznej). Zgodnie z ugruntowanym już poglądem nauki i orzecznictwa nawiązującym do teorii E. Bernatzika⁴ wśród korzystnych sytuacji prawnych jednostki wobec państwa objętych kategorią interesu indywidualnego wyróżnia się interes faktyczny, interes prawny i roszczenie.

W korzystnej sytuacji prawnej można się znaleźć na skutek rozmaitych okoliczności, w tym również w następstwie dokonania czynności cywilnoprawnej. Istotne jest zatem ustalenie, co przesądza o „korzystności” sytuacji prawnej pozwalającej kwalifikować ją jako interes prawny w prawie administracyjnym, a tym samym – co przesądza o „prawności”

(Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) na rzecz nabywcy nieruchomości w drodze umowy zawartej po dniu czasowego zajęcia tej nieruchomości w trybie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości”.

² Nie tracąc z pola widzenia zasadniczej różnicy pomiędzy interesem prawnym (wiązanym z korzystną sytuacją określonego podmiotu) a obowiązkiem (rozumianym jako powinność zachowania się określonego nakazem lub zakazem), warto zwrócić uwagę na tożsamość cech charakteryzujących te pojęcia. Pojęcia te bowiem, różniąc się treścią, odnoszą się jednak do sytuacji indywidualnego podmiotu będącego adresatem działań organów administrujących (por. J. Borkowski, *Art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 231).

³ Zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98–100.

⁴ E. Bernatzik, *Rechtssprechung und Materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien von Dr. Edmund Bernatzik*, Wien 1886.

interesu indywidualnego, a zwłaszcza czy musi to być wyłącznie norma prawna, a jeśli tak, to jaka; czy też wystarczającym uzasadnieniem są skutki czynności opartej na normie prawnej.

Wszystkie wskazane wyżej kategorie, tj. interes faktyczny, interes prawny i roszczenie, zostały w doktrynie dokładnie scharakteryzowane. Cel prezentowanego opracowania uzasadnia wyeksponowanie tych ich cech, które związane są z podstawami (źródłami) danych kategorii, w tym zwrócenie szczególnej uwagi na źródła interesu prawnego.

Podstawowa w tym zakresie różnica pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym polega na tym, że źródłem interesu faktycznego jest wyłącznie subiektywne przekonanie określonego podmiotu o tym, że relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu jest dla tego podmiotu korzystna. Natomiast źródłem interesu prawnego jest subiektywne przekonanie obiektywizujące się z tego właśnie względu, że znajduje podstawę w normie prawnej. Tak zobiektywizowany interes faktyczny jest określany jako „prawny”. Przymiotnik „prawny” wskazuje „źródło, z którego wywodzi się interes, oparcie, w którym interes tkwi”⁵. Kryterium rozróżnienia obydwu wskazanych kategorii interesów stanowi kryterium ich normatywnej podstawy. Interes faktyczny to interes niemający charakteru prawnego, tzn. nie znajdujący oparcia w normie prawnej.

Pogląd o tym, że w odróżnieniu od interesu faktycznego interes prawny to interes oparty na normie prawnej, jest przyjmowany zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce prawa cywilnego⁶. Rozumienie oparcia interesu indywidualnego na „prawie” jest jednak różne w zależności od specyfiki charakteru unormowań prawa prywatnego i prawa administracyjnego.

W przestrzeni prawa prywatnego relacje prawne budowane są w znacznych obszarach na normach o względnym wiązaniu, mają

⁵ Zob. G. Łaszczycza, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, pod red. W. Jakimowicza, M. Krawczyka, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 593.

⁶ W nauce prawa cywilnego można znaleźć jego uniwersalne określenie, zgodnie z którym interes prawny to subiektywnie odczuwana potrzeba utrzymania istniejącego albo spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki dany podmiot uważa za korzystny, przy czym korzyść ta musi mieć swoje źródło w prawie. Zob. J. Klimkowicz, *Interwencja uboczna według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972, s. 50. Na gruncie nauki postępowania cywilnego pojęcie interesu prawnego omawia także T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.

charakter ekwiwalentny i cechują się swobodą podejmowania czynności prawnych. W prawie prywatnym „stosunki prawne faktycznie istniejące w sferze rzeczywistości powstają, ustają lub ulegają przekształceniu dopiero w wyniku czynności prawnych lub innych analogicznie traktowanych zdarzeń. [...] Natomiast w prawie administracyjnym zachodzą stosunki prawne w pełni skonkretyzowane w sferze rzeczywistości już wtedy, gdy z mocy prawa przedmiotowego administracja publiczna jest uprawniona lub zobowiązana w obliczu określonego stanu faktycznego do działania, któremu jego adresat ma się podporządkować”⁷. W przestrzeni prawa administracyjnego jako prawa publicznego normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że „żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. [...] Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu [...]”⁸.

O ile zatem w przestrzeni prawa prywatnego nie można wykluczyć wynikania interesu prawnego ze skutków samej tylko czynności prawnej, o tyle w przestrzeni prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się norma prawna.

Wszystkie powyższe okoliczności muszą być brane pod uwagę w charakteryzowaniu cechy „prawności” interesu prawnego jako pojęcia związanego ze statusem prawnym zewnętrznych adresatów działań organów administrujących.

Przyjęcie, że interes indywidualny dlatego jest „prawny”, że znajduje swoje źródło i oparcie w normie prawnej, a specyfika prawa administracyjnego wskazuje, że związki interesu prawnego z normami prawnymi są w tym prawie ściślejsze niż w prawie prywatnym, uzasadnia dalszą analizę w wyznaczonym wyżej kierunku, tj. poszukiwanie

⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 26.

⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 117.

odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania istotne z perspektywy celu niniejszego opracowania. Pierwszym z nich jest pytanie o charakter normy prawnej czyniący ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego. Drugim – o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym. Ustalenia wymaga zatem, czy związek ten musi być bezpośredni, wyrażony w normie prawnej lub z niej wynikać, czy może również nawiązywać się za pośrednictwem czynności cywilnoprawnych, czyli czynności opartych na normach prawnych ze sfery prawa cywilnego.

2. Charakter normy prawnej stanowiącej podstawę interesu prawnego

Przy poszukiwaniu odpowiedzi na pierwsze pytanie, uwagę zwraca stanowisko doktryny, w której przyjmuje się, że konkretna norma prawa powszechnie obowiązującego, będąca podstawą interesu prawnego, wyznacza treść tego interesu jako relacji między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami tych organów i możliwościami, jakimi one dysponują wobec danego podmiotu⁹. Jeśli interes prawny ma realnie determinować sytuację określonego podmiotu, to norma będąca jego źródłem musi mieć charakter tzw. normy-reguły.

W polskiej teorii prawa, wśród różnych podziałów norm prawnych, rozróżnia się normy-zasady i normy-reguły. Normy-reguły charakteryzują się tym, że muszą być realizowane w pełni, całkowicie, mogą zostać spełnione albo niespełnione, podczas gdy zasady są realizowane w pewnym stopniu. Normy-zasady nakazują realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie największym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości, a zatem mogą zostać spełnione w różnym stopniu, przy czym realizację danej zasady można ograniczyć w przypadku konieczności realizacji innej. O ile konflikt reguł jest rozstrzygany przez derogację, o tyle konflikt zasad jest rozwiązywany poprzez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich, przy czym, jeśli jedna z zasad

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609.

jest zrealizowana w większym stopniu, to druga w stopniu mniejszym i należy dążyć do optymalizacji stopnia ich urzeczywistniania¹⁰.

Konieczność poszukiwania interesu prawnego w normach-regułach wynika z cech tych norm jako norm podlegających realizacji „w pełni”.

Źródłem interesu prawnego (a także obowiązku oraz roszczenia) mogą być takie normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, którymi w przestrzeni prawa administracyjnego są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz wobec znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje. Normy takie określane są w doktrynie prawa administracyjnego jako normy materialne z podkreśleniem, że są nimi normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym¹¹. Normy te, aby mogły stanowić źródło interesu prawnego, muszą zatem „dać się wyodrębnić i do końca ustalić”¹². Normy materialne rozumiane w powyższy sposób bywają zakodowane w przepisach aktów prawnych o różnym charakterze, w tym ustrojowym lub procesowym. Miejsce ich zakodowania nie zmienia jednak ich charakteru. Jeśli norma prawna odpowiada wskazanym wyżej cechom, to ma charakter normy prawa materialnego i jako taka jest zdolna do bycia źródłem interesu prawnego. Zdolności takiej nie mają natomiast normy blankietowe, kompetencyjne, zadaniowe, programowe bądź normy określające cele działania administracji, a także normy ustrojowe i procesowe¹³.

¹⁰ Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16 i n.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod. red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 101.

¹¹ Zob. A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II”, Wrocław 1972, nr 167, s. 72.

¹² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 375.

¹³ Zob. G. Łaszczycza, op. cit., s. 593; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 373. Trafne jest stanowisko orzecznictwa, w którym podkreśla się, że źródłem interesu prawnego jest norma prawa materialnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 9 III 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 2/11, LEX nr 994059; wyrok NSA z 28 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 726/06; wyrok NSA z 5 V 2016 r., sygn. akt II GSK 2866/14; wyrok NSA z 7 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1651/15; wyrok NSA z 6 VI 2018 r., sygn. akt I OSK 1999/16). Trudno znaleźć uzasadnienie dla poglądu, że źródłem interesu prawnego jest również norma ustrojowa lub norma procesowa, jeżeli dostrzega się różnicę pomiędzy tymi normami. Stanowisko takie zdające się utożsamiać pojęcia

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych wyżej pytań należy zatem stwierdzić, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy prawa materialnego.

Ta właśnie cecha interesu prawnego, jako kategorii wynikającej z dających się „w pełni” zastosować norm określających treść praw i obowiązków, determinuje kolejne jego cechy wskazywane w doktrynie i orzecznictwie. Charakteryzując interes prawny przez pryzmat źródła, z którego on wynika, podkreśla się zatem, że interes ten – znajdujący swoją podstawę w normach prawa materialnego¹⁴, a potwierdzenie w okolicznościach faktycznych¹⁵ – musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej, a także wiążący się z rzeczywistością, co oznacza, że powinien istnieć w dacie stosowania norm¹⁶, a nie ewentualny¹⁷, czy potencjalny.

Wynikanie interesu prawnego z normy prawa materialnego obiektywizuje interes indywidualny oparty na tej normie. Interes prawny istnieje wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy¹⁸.

normy i przepisu – jednakże bez uzasadnienia – zaprezentowano np. w wyroku NSA z 25 I 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09 oraz wyroku WSA w Warszawie z 30 VI 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 486/11.

¹⁴ Zob. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 467.

¹⁵ Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69; J. Borkowski, op. cit., s. 231; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 19; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 132, A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

¹⁶ Zob. postanowienie NSA z 4 II 2011 r., sygn. akt II OZ 18/11, LEX nr 743838.

¹⁷ Zob. W. Klonowiecki, op. cit., s. 41; J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 187.

¹⁸ Zob. np. postanowienie NSA z 5 II 1998 r., sygn. akt I SA/Po 1242/97; wyroki NSA: z 26 XI 2021 r., sygn. akt III OSK 4568/21; z 17 I 2020 r., sygn. akt I OSK 3534/18; z 3 X 2013 r., sygn. akt II OSK 742/13; z 22 VI 2012 r., sygn. akt II OSK 557/11; z 10 VIII 2011 r., sygn. akt II OSK 724/11; por. też: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, Art. 28, teza 7; A. Jochymczyk, Art. 25(a), teza 2, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010; B. Majchrzak, 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego*, w: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, LEX 2021.

Normy materialne określające interes prawny lub obowiązek jednostki, które następnie w wyniku postępowania przekształcają się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym, muszą być normami prawa powszechnie obowiązującego, przy czym mogą to być normy całego systemu prawnego, a nie jedynie normy prawa administracyjnego¹⁹. Ta cecha norm stanowiących źródło interesu prawnego jest również podkreślana w orzecznictwie sądowym wskazującym, że mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby²⁰, bez względu na to, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy²¹. Tak sprecyzowane kryterium źródła interesu prawnego odróżnia go od roszczenia w prawie administracyjnym. Podstawę roszczenia, jako instrumentu urzeczywistniania interesu prawnego w określonym kształcie, mogą bowiem stanowić tylko normy prawa administracyjnego.

Skoro źródłem interesu prawnego są normy określające spłot „wzajemnych praw i obowiązków” ich podmiotów, czyli normy prawa materialnego podlegające „realizowaniu w pełni”, tj. zastosowaniu w drodze ich konkretyzacji i indywidualizacji, to źródłem tym nie mogą być normy „realizowane w pewnym stopniu”, będące zasadami prawa. Zasady prawa mają bowiem charakter tzw. podstawowych sytuacji prawnych, adresowane są – w realiach prawa administracyjnego – do organów administrujących, a ich oddziaływanie na sytuacje podmiotów administrowanych ma charakter jedynie refleksowy. Z tego właśnie względu nie jest możliwe wywodzenie interesu prawnego z zasad prawa. W orzecznictwie wskazuje się, że np. zasada wolności gospodarczej nie może być źródłem interesu prawnego, ponieważ „zasada ta nie stanowi normy prawa materialnego kształtującej bezpośrednio sytuację prawną osoby wnoszącej skargę. Interes oparty na zasadzie wolności

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 22 II 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83, w: E. Smoktunowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 109; zob. też wyrok NSA z 6 IX 1999 r., sygn. akt IV SA 2473/98, LEX nr 47873; postanowienie NSA z 22 IX 2010 r., sygn. akt I OZ 709/10, LEX nr 741962.

²¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.

gospodarczej dawałby każdej osobie potencjalnie zainteresowanej w przyszłości skorzystaniem z tej wolności prawo do kwestionowania uchwał regulujących sposób korzystania z nieruchomości na obszarze całego kraju. Norma prawna, z której swój interes wywodzą skarżący, cechuje się ogólnością i jest skierowana przede wszystkim do władzy państwowej, która jest zobowiązana do stanowienia prawa realizującego ochronę wartości wskazanych w ustawie zasadniczej. Mając na uwadze ogólny charakter zasady wolności gospodarczej, nie ma możliwości precyzyjnego ustalenia jej zakresu przedmiotowego. Z prawa do wolności gospodarczej nie można więc wywieść żadnego konkretnego obowiązku lub uprawnienia, którego realizacji można by dochodzić w postępowaniu administracyjnym²².

W konkluzji należy stwierdzić, że źródła interesu prawnego należy poszukiwać w materialnej normie prawa powszechnie obowiązującego, przy czym nie ma znaczenia, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy. Źródłem interesu prawnego nie są natomiast normy-zasady.

3. Kwalifikacja interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy charakteru więzi pomiędzy interesem indywidualnym a jego podstawą normatywną

Wskazane wyżej cechy normy prawnej czyniące ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego w istotny sposób determinują odpowiedź na drugie z przedstawionych wyżej pytań, tj. o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym.

Tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną mającą charakter normy-reguły, jako źródłem tego interesu, pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala określać taki interes jedynie jako interes faktyczny. Interesem faktycznym będą zatem zarówno taki interes indywidualny, który nie pozostaje w jakimkolwiek związku z jakąkolwiek normą prawną, jak i taki interes, który nawiązuje do norm prawnych, ale nie

²² Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14; postanowienia NSA: z 19 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 138/19; z 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 747/20.

są to materialne normy-reguły, i również taki interes, który nawiązując do materialnych norm-reguł, nie wynika z nich bezpośrednio, lecz jest budowany na aktach lub czynnościach opartych na tych normach, co oznacza jedynie pośredni związek tego interesu z normami prawnymi.

Ścisłą więź, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny, wyraża cecha bezpośredniości interesu prawnego.

Bezpośredniość interesu prawnego oznacza bezpośredniość i aktualność związku pomiędzy normą prawa materialnego a sytuacją jednostki²³. Cecha ta jest też konsekwencją spostrzeżenia, że „pojęcie interesu prawnego uosabia potencjalną możliwość nałożenia obowiązków lub przyznania uprawnień, które muszą wynikać z powszechnie obowiązującego prawa i których adresatem może być wyłącznie osoba określona (wskazana) przez to prawo”²⁴. W doktrynie podkreśla się też, że skoro norma prawa materialnego, stanowiąca podstawę interesu prawnego, powinna być normą dającą się indywidualnie określić i wyodrębnić, której treść można do końca ustalić, zawsze też powinna aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu, to interes prawny nie może być wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy istnienia jakiejś instytucji prawnej. Nie może on też wynikać tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów ani też nie może mieć charakteru hipotetycznego²⁵. Nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związku między nimi byłyby silne i nawet, gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny²⁶. W konsekwencji jest to interes osobisty, własny i indywidualny „uzależniony od prawa materialnego”²⁷.

Cecha bezpośredniości wskazuje na silny (bezpośredni właśnie) związek interesu indywidualnego z normą prawną, na której się on opiera. Źródłem interesu prawnego może być norma wprost dotycząca określonych – na skutek przyszedłego skonkretyzowania

²³ Zob. A.S. Duda, op. cit., s. 79.

²⁴ P. Gołaszewski, *Art. 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 220.

²⁵ Zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu...*, s. 609.

²⁶ A.S. Duda, op. cit., s. 79.

²⁷ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 94.

i zindywidualizowania – praw lub obowiązków podmiotu stojącego na zewnątrz administracji²⁸. Oznacza to, że nie uzasadniają istnienia interesu prawnego takie sytuacje, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej²⁹.

W orzecznictwie sądowym istotę bezpośredniości interesu prawnego ujmuje się jako „bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której budowany jest interes prawny”, co oznacza, „że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu”³⁰.

W konsekwencji źródłem interesu prawnego nie mogą być różnego typu zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa³¹. Nie można więc go wywieść ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym w postaci umowy zobowiązaniowej, np. umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę³² czy umowy najmu lokalu mieszkalnego³³ lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości³⁴, a także z roszczeń cywilnoprawnych, statutów, regulaminów, przepisów wewnętrznych, korporacyjnych, postępowań administracyjnych, sądownoadministracyjnych, cywilnych lub karnych, jak też zapadłych w tych postępowaniach orzeczeń, które „przeważnie wiążą organy administracyjne, jednak same w sobie – nieoparte normą (bezwzględnie obowiązującą) prawa powszechnego – nie stanowią źródła interesu prawnego”³⁵. Jak wskazuje

²⁸ Por. postanowienie NSA z 15 XII 1998 r., sygn. akt II SA 1551/98, LEX nr 43215.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 18 IX 2003 r., sygn. akt II SA/2637/02, LEX nr 80699; wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14.

³⁰ Wyrok NSA z 19 III 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00, LEX nr 81670; wyrok NSA z 2 IV 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08, LEX nr 554956; wyrok WSA w Warszawie z 2 VIII 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 871/18.

³¹ Zob. P. Gołaszewski, op. cit., s. 220.

³² Wyrok NSA z 25 II 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97, LEX 46682.

³³ Wyrok NSA z 20 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05, LEX nr 320901.

³⁴ Wyrok NSA z 25 II 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97; wyrok NSA z 20 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05; postanowienie NSA z 19 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 138/19; wyrok NSA z 17 IX 2021 r., sygn. akt II OSK 3735/18.

³⁵ P. Gołaszewski, op. cit., s. 221.

się w orzecznictwie, „obligacyjne tytuły prawne nie mogą stanowić źródła interesu prawnego, gdyż umowy cywilnoprawne nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego faktu oczywista okoliczność konieczności ich zawierania w zgodzie z obowiązującym prawem”³⁶.

Cechę bezpośredniości interesu prawnego uwzględnia się również w ocenie legitymacji procesowej podmiotów ograniczonych praw rzeczowych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dostrzegalne jest stanowisko, zgodnie z którym „[k]sięga druga kodeksu cywilnego, zatytułowana: *Własność i inne prawa rzeczowe* wskazuje na rodzaje praw, jakie można posiadać do rzeczy. Już samo wyodrębnienie w tytule księgi prawa własności (Tytuł I) spośród innych praw rzeczowych ilustruje oczywisty fakt, że prawo własności jest najsilniejszym prawem podmiotowym, jakie można mieć względem rzeczy. Inne prawa rzeczowe to: prawo użytkowania wieczystego (Tytuł II, art. 232–243) oraz ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka (Tytuł III, art. 244–251 k.c.). Istnieje zatem hierarchia praw rzeczowych, co oznacza, że istnieją prawa silniejsze i słabsze. Ta sama nieruchomości może być równocześnie obciążona różnymi prawami rzeczowymi, tj. prawem własności oraz innym prawem rzeczowym, tj. użytkowaniem wieczystym albo ograniczonym prawem rzeczowym. Skoro byt ograniczonego prawa rzeczowego jest uzależniony od bytu silniejszego prawa rzeczowego, to interes prawny będący podstawą legitymacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym dotyczącym nieruchomości wynika bezpośrednio z norm regulujących «silniejsze» prawa rzeczowe, a jedynie pośrednio z norm regulujących ograniczone prawa rzeczowe. Z perspektywy specyfiki prawa administracyjnego brak bezpośredniości tego związku z normami regulującymi ograniczone prawa rzeczowe powoduje, że taki pośredni interes ma jedynie charakter interesu faktycznego nie podlegającego samodzielnej ochronie. Jedynie w takim przypadku, w którym ustawodawca wyraźnie wskazałby na normy regulujące ograniczone prawa rzeczowe jako źródła interesu prawnego, dopuszczalne byłoby budowanie na tych normach konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Podmiot ograniczonego prawa rzeczowego nie ma interesu

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14.

prawnego w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych regulujących status właścicielski nieruchomości³⁷. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, „naczelnym prawem rzeczowym jest prawo własności, o którym mowa w art. 140 k.c. Jest to prawo na rzeczy własnej i obejmuje pełen zakres uprawnień. Natomiast użytkowanie [...] jest prawem należącym do kategorii «ograniczonych praw rzeczowych» (art. 244 § 1 k.c.). Ograniczone prawa rzeczowe co do zasady są prawami na rzeczy cudzej (*iura in re aliena*). Zakres uprawnień składających się na treść każdego ograniczonego prawa rzeczowego ogranicza się do sfery zastrzeżonej przez ustawodawcę, nieporównywalnie szerszej od treści prawa własności. Właśnie z powodu ograniczonego zakresu uprawnień określono je mianem ograniczonych praw rzeczowych. [...] Ograniczone prawa rzeczowe stanowią «obciążenia» prawa własności. Zakres tych obciążeń chociaż bywa rozmaity, odmienny w przypadku poszczególnych praw, to nigdy jednak nie posuwają się one do zupełnego pozbawienia właściciela wszystkich jego uprawnień względem rzeczy. [...] Wprawdzie użytkownikowi przysługuje ochrona jego prawa przeciwko każdemu, kto je narusza w tym także przeciwko właścicielowi, lecz zakres tej ochrony jest ograniczony zakresem przysługującego użytkownikowi prawa. [...] Nie może ulegać wątpliwości, że użytkownik jest uprawnionym «posiadaczem zależnym» (art. 336 k.c.). Instytucja użytkownika służy korzystaniu z cudzej rzeczy i pobieraniu jej pożytków, przy czym zasadniczo korzystanie z cudzej rzeczy w trybie użytkowania wiąże się z obowiązkiem zachowania substancji rzeczy i dotychczasowego jej przeznaczenia. Nadto może się zdarzyć, że interesy właściciela i użytkownika będą rozbieżne. [...] Z powyższych względów należy zgodzić się ze stanowiskiem [...], iż ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest użytkowanie [...], nie stanowi podstawy interesu prawnego³⁸. Stanowisko, zgodnie z którym „ograniczone prawa rzeczowe, w tym użytkowanie, nie mogą być podstawą dla interesu prawnego w prawie administracyjnym” jest uzasadnione w orzecznictwie³⁹.

³⁷ Zob. wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14; wyrok WSA w Lublinie z 28 IV 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 112/16; wyrok WSA w Warszawie z 17 I 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2969/18.

³⁸ Wyrok NSA z 26 VI 2009 r., sygn. akt II OSK 263/09.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08; wyrok NSA z 27 IV 2012 r., sygn. akt I OSK 645/11; wyrok NSA z 18 I 2013 r., sygn. akt I OSK 1504/11; wyrok NSA z 16 V 2013 r., sygn. akt II OSK 981/12; wyrok NSA z 4 III 2015 r., sygn. akt I OSK 1624/13; wyrok NSA z 25 I 2019 r., sygn. akt II OSK 537/17.

4. Aksjologiczne uwarunkowania bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym

Bezpośredniość związku interesu prawnego z normą stanowiącą jego źródło jest również konsekwencją działania prawa administracyjnego zdeterminowanego jego aksjologią. Z art. 1 Konstytucji RP⁴⁰ wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Perspektywa aksjologiczna wyznaczona tą konstytucyjną normą-zasadą, zestawiona ze specyfiką prawa prywatnego i prawa administracyjnego, uzasadnia twierdzenie, że o ile cechą charakterystyczną normowania prawem prywatnym jest zagospodarowywanie przestrzeni swobody do granic niesprzeczności z dobrem wspólnym, o tyle cechą normowania prawem administracyjnym (publicznym) jest „pozytywne” realizowanie dobra wspólnego, co przekłada się na urzeczywistnianie interesu publicznego rozumianego indywidualistycznie, jako kategorii opartej na interesach indywidualnych i stanowiącej ich funkcję. Realizowanie konstytucyjnego „dobra wspólnego” stanowi przy tym normatywne źródło podstawowego zadania administracji publicznej. Jakkolwiek zaś pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego nie są tożsame, to niewątpliwie pozostają w ścisłym związku, a „administracyjne” pojęcie interesu publicznego „wpisuje” się w zakres dobra wspólnego⁴¹. W pewnym uproszczeniu wyrazem realizacji dobra wspólnego jest działanie w indywidualistycznie pojmowanym interesie publicznym, w którego konstrukcji nie zakłada się z góry jego prymatu lub podporządkowania interesowi indywidualnemu. Prawo administracyjne we wszystkich jego przejawach jest zbiorem norm dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a podmiotami wykonującymi administrację publiczną w imieniu i na rzecz państwa. W ostatecznym więc rozrachunku dotyczy relacji z państwem jako wspólnotą publicznoprawną. „Wykonywanie wartości”, których wspólnym mianownikiem jest

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴¹ Na temat różnych relacji pomiędzy kategoriami dobra wspólnego i interesu publicznego zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie zob.: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 58 i n.; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012, s. 366–368; M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5, s. 36; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 33 i n.

konstytucyjne „dobro wspólne”, następuje „przez uruchomienie norm kompetencyjnych pozwalających uprawnionemu podmiotowi (z zasady organowi) na aktualizację sytuacji administracyjnoprawnej danego podmiotu prawa”, przy czym „realizacja wartości wystąpi przede wszystkim wtedy, kiedy wartości są znormatywizowane, czyli wzięte pod uwagę jako element norm prawnych znajdujących zastosowanie w sprawie”⁴². W doktrynalnych określeniach prawa administracyjnego przyjmuje się, że „podstawowym kryterium wyróżniającym to prawo, jako integralną gałąź prawa, są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego, tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo, oraz związana z tymi wartościami treść norm, przy czym funkcja państwa – zwana „administracją” – polega „na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego”⁴³. Prawo administracyjne w myśl tego określenia postrzegane jest zatem jako uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest „bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych przez dobro wspólne”⁴⁴.

Również więc z perspektywy aksjologicznej w prawie administracyjnym akcentuje się jego „bezpośredniość działania”, przez co ugruntowuje się pogląd o tym, że w przestrzeni tego prawa nie jest wystarczające, aby podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa były blankietowe i pozostawały niesprzeczne z systemem prawa i jego aksjologią, lecz wręcz przeciwnie – wszelkie podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa wymagają wyraźnej podstawy normatywnej, tj. bezpośredniego umocowania przez ustawodawcę. Zakaz sprzeczności z określonym wzorcem wyznaczonym przez zasadę dobra wspólnego, określoną w art. 1 Konstytucji RP, który jest wystarczający w przestrzeni prawa prywatnego, nie jest tożsamy z nakazem zgodności z tym wzorcem, właściwym dla prawa administracyjnego.

Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza zatem wnioski wynikające z cech tego prawa, że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny.

⁴² Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 122.

⁴³ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. Z. Cieślaka, I. Lipowicz, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000, s. 55–56.

⁴⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 570.

5. Bezpośredniość interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy działań ustawodawcy

Wskazane wyżej cechy interesu prawnego, ogniskujące się w istocie w cesze jego bezpośredniości, uzasadniają wniosek, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.

Normy takie zawiera np. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁵ wiążąc w art. 4 (stanowiącym, że: „[k]ażdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”) skutki prawne z „prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” i definiując to pojęcie w art. 3 pkt 11 tej ustawy, jako „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych”. Podmiot ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego staje się podmiotem prawa zabudowy, a zatem również podmiotem interesu prawnego będącego podstawą tego prawa, nie z tego tylko względu, że jest podmiotem ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, lecz dlatego, że tak wprost stanowią normy prawne wynikające ze wskazanych wyżej przepisów Prawa budowlanego.

Przykładem przepisów zawierających takie normy są także art. 12 ust. 4f oraz art. 18 ust. 1a, 1c i 1d Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁶, z których wynika, że odszkodowanie za nieruchomością przejętą na własność publiczną pod budowę drogi publicznej przysługuje m.in. podmiotom ograniczonych praw rzeczowych, w tym podmiotom, na których rzecz została ustanowiona hipoteka (a więc także hipoteka umowna). W takim przypadku hipoteka wygasa, a jej

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 IV 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2022, poz. 176).

podmiotowi przysługuje odszkodowanie ustalane w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką i podlega ono zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Identyczne rozwiązania prawne zawarte są w: art. 9y ust. 3c i 3d Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴⁷; art. 22 ust. 6 oraz art. 23 ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁴⁸; art. 23 ust. 6 i 7 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu⁴⁹; art. 21 ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych⁵⁰; art. 21 ust. 6 i 7 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁵¹.

Powołane przykłady potwierdzają, że przysługiwanie interesu prawnego podmiotowi umowy o ustanowienie hipoteki w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za jej wygaśnięcie spowodowane przejęciem nieruchomości na własność publiczną nie wynika wyłącznie z samego faktu zawarcia tej umowy, ale wymaga jednoznacznej regulacji ustawodawcy, w której taki interes prawny zostanie wskazanym podmiotom przypisany.

W utrwalonym już od wielu lat orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto również przysługiwanie przymiotu strony, opartego na interesie prawnym, najemcom, dzierżawcom i korzystającym z nieruchomości w ramach użyczenia, w postępowaniu administracyjnym o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, jako niewykorzystanej na cel wywłaszczenia, prowadzonym na podstawie art. 136 i nast. Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵². Przymiot

⁴⁷ Ustawa z dnia 28 III 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2021, poz. 1984 ze zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 12 II 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2021, poz. 1079).

⁴⁹ Ustawa z dnia 24 IV 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu (Dz.U. 2021, poz. 1836 ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 VII 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. 2021, poz. 1812).

⁵¹ Ustawa z dnia 24 VII 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2022, poz. 273).

⁵² Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899), dalej „u.g.n.”.

ten wywodzony jest ze skutków prawnych zwrotu nieruchomości określonych w art. 138 ust. 2 u.g.n., polegających na wygaśnięciu powołanych praw z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stanie się ostateczna⁵³.

6. Kwalifikacja interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy normatywnych podstaw jego ochrony

Wynikający z dotychczasowych ustaleń wniossek, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, wymaga jeszcze weryfikacji z perspektywy spojrzenia na kategorię interesu prawnego przez pryzmat normatywnych podstaw jego ochrony. Skutki takiej czynności mogą bowiem uzasadniać potrzebę ochrony prawnej podmiotów tej czynności. Ustalenia zatem wymaga, czy potrzeba takiej ochrony bądź nawet realna ochrona zapewniona w przestrzeni prawa cywilnego mogą stanowić źródło interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.

Należy przyjąć, że racjonalne i uzasadnione standardami demokratycznego państwa prawnego jest stanowisko, według którego interes prawny, jako znajdujący podstawę w normie prawnej, powinien być z tego tytułu chroniony. Interes prawny dotyczy szeroko rozumianych stosunków prawnych jednostki i dlatego może uzasadniać zarówno potrzebę obrony przed naruszeniem określonej sfery prawnej podmiotu, jak i wspierać dążenie do uzyskania korzystniejszej sytuacji prawnej możliwej z punktu widzenia rozwiązań prawnych. Ważne jest jednak podkreślenie, że tak jak źródła interesu prawnego należy poszukiwać w normach prawa powszechnie obowiązującego, to również o ochronie i stopniu ochrony tego interesu przesądza ustawodawca ustanawiając w tym zakresie odpowiednie odrębne normy prawne.

Norma stanowiąca źródło interesu prawnego nie jest normą zapewniającą jego ochronę z tego wyłącznie względu, że stanowi źródło tego interesu. Ochronę tę ustanawia i kształtuje ustawodawca, najczęściej „wplatając” pojęcie interesu prawnego w treść norm stanowiących podstawę legitymacji procesowej, a tym samym otwierając przed określonym

⁵³ Por. uchwała NSA z 13 X 2003 r., sygn. akt OPS 6/03; wyrok NSA z 11 I 2008 r., sygn. akt I OSK 1894/06; wyrok NSA z 22 X 2009 r., sygn. akt I OSK 93/09; wyrok NSA z 3 II 2021 r., sygn. akt I OSK 303/11.

podmiotem interesu prawnego określoną procedurę, w której może on korzystać z szeregu roszczeń procesowych mających gwarantować prawidłowość rozpoznania jego sprawy. Charakter takiej ochronnej normy ma norma zakodowana w treści art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴. Norma zawarta w tym przepisie zapewnia legitymację procesową nie temu, kto ma interes prawny, lecz temu „czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Skoro interes prawny jest niezbędnym warunkiem uruchomienia postępowania w sprawie administracyjnej, to również ta właśnie perspektywa ochrony interesu prawnego ugruntowuje pogląd, że jego źródłem mogą być wyłącznie normy prawa materialnego, ponieważ „skoro sprawa administracyjna istnieje obiektywnie na podstawie prawa materialnego, to i uczestnicy tej sprawy wyznaczani są przez prawo materialne, a nie przez samych siebie”⁵⁵.

Do innych konstrukcji „otwierających” ochronę interesu prawnego można zaliczyć np. art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁶, który zapewnia legitymację procesową nie każdemu, kto ma interes prawny, lecz „każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej” (analogicznie: art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁷; art. 90 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁸; a także art. 50 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁹, które czynią uprawnionym do wniesienia skargi nie każdego, kto ma interes prawny, lecz „każdego, kto ma w tym interes prawny”, a zatem każdego, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego).

W doktrynie wskazuje się, że art. 28 k.p.a. samodzielnie nie wystarcza do przypisania statusu strony jakimkolwiek podmiotowi: „O możliwości wystąpienia w roli strony postępowania decyduje bowiem to, czy

⁵⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.”.

⁵⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 94.

⁵⁶ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.).

⁵⁷ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 528).

⁵⁸ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 547).

⁵⁹ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329).

ma on „interes prawny” warunkujący ubieganie się przezeń o wszczęcie postępowania względnie skierowanie w stosunku do niego czynności w postępowaniu wszczętym z urzędu”⁶⁰. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że „przepis art. 28 k.p.a. nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosowany jest w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, dając jednostce status strony postępowania”⁶¹.

Swoiste uwikłanie kategorii interesu prawnego w treść cytowanych wyżej norm określających legitymację procesową w rozmaitych procedurach może przesądzać różny charakter tych legitymacji⁶². O ile jednak w poszczególnych konfiguracjach prawnych interes ten tworzy rozmaite odrębne jakości prawne, o tyle nie zmienia to faktu, że jego cechy charakterystyczne pozostają niezmiennie.

Jak podkreśla się w doktrynie, „porządek prawny nie musi każdego interesu subiektywnego wyposażyć w prawa ochrony, ale musi go co najmniej przyjąć do wiadomości”⁶³. Od woli prawodawcy zależy zatem, czy i w jaki sposób interes prawny jest chroniony. Można bowiem wskazać na takie rozwiązania prawne, w których podmiot interesu prawnego nie ma zapewnionej ochrony prawnej mimo legitymowania się takim właśnie interesem. Przykładem jest norma zawarta w art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którą „[s]troną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor [...]”. Na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego norma ta wyłącza z kręgu podmiotów chronionych osoby, które na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla tej samej inwestycji, korzystały

⁶⁰ Zob. M. Romańska, *Art. 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 179.

⁶¹ Por. wyrok NSA z 17 IV 2012 r., sygn. akt II OSK 176/11; wyrok NSA z 4 XI 2016 r., sygn. akt II OSK 226/15; wyrok NSA z 21 VI 2017 r., sygn. akt I OSK 2368/15.

⁶² Warto zwrócić uwagę, że to swoiste uwikłanie kategorii interesu prawnego w treść norm określających legitymację procesową skłania część doktryny do wniosku o różnych rodzajach interesu prawnego. Zob. np. T. Woś, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 112; idem, *Legitymacja do uruchomienia postępowania sędowoadministracyjnego*, w: *Postępowanie sędowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2004, s. 122; J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne. Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, nr 26–27, s. 45; odmiennie W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2010, nr 5–6, s. 81–82.

⁶³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 188.

z ochrony zapewnionej treścią art. 28 k.p.a., jako właściciele nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji i opierały swój interes prawny na normach prawa cywilnego określających podstawy prawa własności.

Powyższe potwierdza brak tożsamości źródła interesu prawnego (którym są normy materialne) ze źródłem jego ochrony (którym są normy procesowe), a w dalszej perspektywie wskazuje, że źródłem interesu prawnego nie jest norma zapewniająca ochronę interesom indywidualnym, zarówno faktycznym, jak i prawnym. W doktrynie prawa administracyjnego wyraźnie akcentuje się, że „pojęcie interesu prawnego wprowadza nas jednoznacznie do prawa materialnego, które obowiązuje poza zakresem regulacji proceduralnych”⁶⁴. „O istnieniu interesu prawnego należy mówić wtedy, gdy ma on oparcie normatywne poza unormowaniem procesowym. Tylko wówczas interes ten znajdzie ochronę w postępowaniu, w którym określa się go jako «interes prawny»”⁶⁵.

Interes prawny nie jest zatem tożsamy z interesem prawnie chronionym. Interes prawnie chroniony „nie polega na samej tylko ochronie, lecz musi istnieć samodzielnie”⁶⁶. W polskim porządku prawnym w określonym stopniu ochronie podlega również interes, który kwalifikowany jest jako faktyczny. Z faktu jego prawnej ochrony (gwarantowanej np. normami Działu VIII k.p.a. regulującymi postępowanie skargowe) nie wynika jednak prawny charakter tak chronionego interesu faktycznego. Również wyodrębnianie kategorii interesów faktycznych, które korzystają lub powinny korzystać z silniejszej ochrony prawnej niż pozostałe interesy faktyczne, jak np. tzw. uzasadnione oczekiwania, nie czyni tych oczekiwań interesami prawnymi (podobnie tzw. prawa refleksowe osób trzecich, uwypuklając potrzebę ochrony określonych interesów prawnych, nie czynią tych interesów publicznymi prawami podmiotowymi).

Ochrona interesów indywidualnych, zarówno prawnych, jak i faktycznych, wiąże się też z funkcją ochronną tzw. refleksów prawa przedmiotowego, których istota polega na tym, że nakładają one na organy państwa obowiązki świadczeń na rzecz obywateli bez możliwości ich prawnego egzekwowania przez zainteresowanych⁶⁷. Charakter taki cechuje m.in. zasady prawa (ugruntowując przedstawione wyżej

⁶⁴ J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11, s. 45.

⁶⁵ A.S. Duda, op. cit., s. 85.

⁶⁶ Zob. W. Klonowiecki, op. cit., s. 17.

⁶⁷ Por. A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 98.

stanowisko, zgodnie z którym normy-zasady nie stanowią źródeł interesów prawnych), w tym zasadę wyważania interesów, o jakiej stanowi art. 7 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są do uwzględniania „interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”. W doktrynie podkreśla się, że użycie przez ustawodawcę sformułowania „słuszny interes obywateli”, a nie „słuszny interes strony”, nie oznacza zapewnienia ochrony tylko interesowi prawnemu jednostki, lecz również interesom faktycznym, gdyż skutki decyzji administracyjnej mogą dotyczyć nie tylko stron, lecz także mogą rozciągać się i na inne osoby, co jest istotne zwłaszcza ze względu na fakt, że prawo materialne nie obejmuje ochroną wszystkich osób, które mogą być objęte skutkami działań prawnych organów administracji publicznej, nie przyznając interesom tych osób rangi interesu prawnego⁶⁸.

Rozważania powyższe nie powinny prowadzić do wniosku, że normy chroniące interes prawny w przestrzeni prawa administracyjnego nie mają żadnego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o przedmiot tej ochrony. Normy te bowiem, nie będąc wprawdzie źródłem interesu prawnego, ułatwiają ustalenie, który spośród interesów indywidualnych opartych na normie materialnej prawa powszechnie obowiązującego jest tego rodzaju, że wiąże sytuację prawną podmiotu administrowanego z kompetencjami organu administrującego lub sądu administracyjnego⁶⁹. Jednak, w przestrzeni prawa administracyjnego z samego wyłączenia faktu prawnej ochrony określonych sytuacji, aktów, czynności faktycznych czy czynności prawnych nie wynikają podstawy do określenia charakteru prawnego przedmiotu tej ochrony, a zwłaszcza do przyjmowania, że interesy podmiotów tych sytuacji, aktów lub czynności wyłącznie z tytułu tej ochrony uzyskują przymiot interesów prawnych. Oznacza to, że również przewidziana w kodeksie cywilnym ochrona podmiotów czynności prawnych nie stanowi źródła ich interesu prawnego w prawie administracyjnym⁷⁰.

O ile zatem znaczenie i ranga interesu prawnego wynika nie tylko z faktu oparcia go na normie prawnej, lecz również z tego, że interes ten powinien być (i zazwyczaj jest) chroniony w określonym porządku prawnym, a stopień tej ochrony jest większy niż ochrona, z jakiej może korzystać interes faktyczny, o tyle brak jest podstaw do wyprowadzania

⁶⁸ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 57; J. Lang, op. cit., s. 104.

⁶⁹ Por. A.S. Duda, op. cit., s. 108.

⁷⁰ Por. wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14.

tego interesu z normy zapewniającej jego ochronę. Brak w określonym miejscu i czasie norm chroniących interes prawny, w tym zwłaszcza norm określających legitymację procesową lub ograniczających tę legitymację, nie oznacza, że interes prawny nie istnieje, lecz jedynie to, że nie jest on lub jest słabo chroniony w określonym porządku prawnym. Podkreślić przy tym należy, nawiązując do dystynkcji pomiędzy prawem prywatnym i prawem publicznym, istotną odrębność w definiowaniu interesu prawnego – w stosunku do ujęcia wyżej prezentowanego – w doktrynie prawa cywilnego.

W doktrynie prawa cywilnego o kwalifikacji interesu indywidualnego, jako interesu prawnego, w znacznej mierze decyduje właśnie – inaczej niż w prawie administracyjnym – ochrona określonych okoliczności prawnych, a samo źródło tego interesu jest określane szeroko – „[...] za interes prawny uważa się z reguły to wszystko, co dotyczy w jakiś sposób ochrony określonej sfery prawnej. [...] O prawnym charakterze interesu decyduje nie indywidualne zapatrywanie strony podejmującej czynność procesową, ale obiektywna ocena ustawodawcy. Interes prawny powinien oznaczać też i oznacza tyle, co interes obiektywny, to jest rzeczywiście istniejący w świetle obowiązujących przepisów [...]. Jest to interes dotyczący szeroko rozumianych praw i stosunków prawnych”⁷¹. Zdaniem S. Włodyki interes prawny zachodzi wówczas, gdy chodzi o ochronę sfery prawnej jednostki⁷². W doktrynie prawa cywilnego kładzie się zatem akcent na prawną ochronę interesów, posługując się zresztą często określeniem „interes prawnie chroniony”, co pozwala traktować jako przedmiot ochrony różne interesy, w tym także te, które z perspektywy prawa administracyjnego mają charakter co najwyżej interesów faktycznych, a zatem i te, które wynikają ze skutków czynności cywilnoprawnych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że o prawnym charakterze interesu w prawie cywilnym, „czyli o potrzebie wszczęcia oznaczonego postępowania i uzyskania oznaczonej treści orzeczenia decyduje istniejąca obiektywnie potrzeba ochrony sfery prawnej powoda. Tak pojmowany interes prawny może wynikać zarówno z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda, jak i też może zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Interes prawny występuje także wtedy, gdy istnieje niepewność stanu prawnego lub

⁷¹ T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 10, 22.

⁷² S. Włodyka, *Interes prawny jako przesłanka dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w prawie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9, s. 928 i n.

prawa, gdy określona sytuacja zagraża naruszeniem uprawnień przysługujących powodowi bądź też stwarza wątpliwość co do ich istnienia, czy realnej możliwości ich realizacji⁷³.

Interes prawny w przestrzeni prawa cywilnego występuje więc, „jeżeli zachodzi celowość udzielenia powodowi ochrony w świetle jego praw i wolności, wynikająca z sytuacji prawnej, w której się znajduje”⁷⁴. Ochrona tak rozumianych interesów prawnych zapewniana w przestrzeni prawa cywilnego nie musi jednak dawać podstaw do ich kwalifikowania jako interesów prawnych w rozumieniu prawa administracyjnego. Z ochrony tak rozumianych interesów prawnych zapewnianej w przestrzeni prawa cywilnego nie wynika bowiem również ochrona takich interesów w prawie administracyjnym, gdyż podstawy normatywne ochrony interesów prawnych w prawie prywatnym nie stanowią same przez się podstawy normatywnej ochrony interesów prawnych w przestrzeni prawa administracyjnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że np. ochrony w przestrzeni prawa administracyjnego nie zapewnia treść art. 690 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷⁵, zgodnie z którym „do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności”, wskazując, że „norma powyższa stanowi o ochronie praw najemcy, nie jest natomiast źródłem tych praw. Prawa, a także interesy prawne najemcy są następstwem czynności prawnej z zakresu prawa obligacyjnego i są one kształtowane przez strony tego stosunku cywilnoprawnego. Prawo najmu lokalu (w tym w szczególności prawo do używania lokalu) jest prawem względnym, w tym obligacyjnym, tj. skutecznym *inter partes*, tylko wobec drugiej strony stosunku prawnego – wynajmującego. Po drugie, art. 690 k.c. reguluje kwestie ochrony praw najemcy w jego relacjach cywilnoprawnych. Przepisy o ochronie prawa własności zawarte w art. 222–231 dotyczą roszczeń o charakterze cywilnym, a nie administracyjnoprawnym. Dla ochrony administracyjnoprawnej sytuacji najemcy konieczne

⁷³ Por. m.in. wyroki SN z: 19 II 2002 r., sygn. akt IV CKN 769/00, OSNC 2003, Nr 1, poz. 13; 15 X 2002 r., sygn. akt II CKN 833/00, niepubl.; 30 XI 2005 r., sygn. akt III CK 277/05, niepubl.; 2 II 2006 r., sygn. akt II CK 395/05, niepubl.; 15 X 2002 r., sygn. akt II CKN 833/00, niepubl.; 2 VIII 2007 r., sygn. akt V CSK 163/07, niepubl.; 29 III 2012 r., sygn. akt I CSK 325/11, niepubl.; 5 IX 2012 r., sygn. akt IV CSK 589/11, niepubl.; 15 V 2013 r., sygn. akt III CSK 254/12, niepubl.; 22 XI 2013 r., sygn. akt II CSK 114/13.

⁷⁴ Uzasadnienie uchwały SN 7 sędziów z 20 X 2015 r., sygn. akt III CZP 27/15.

⁷⁵ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740).

byłoby wskazanie odpowiedniej normy prawa administracyjnego, taką ochronę przewidującej”⁷⁶.

O ile zatem interes prawny, co do zasady, powinien być interesem prawnie chronionym, o tyle ani ta aksjologicznie uzasadniona powinność, ani norma prawna zapewniająca tę ochronę nie determinują „prawnej” kwalifikacji interesu indywidualnego w prawie administracyjnym. Mechanizmy ochrony prawnej w przestrzeni prawa administracyjnego mogą dotyczyć zarówno interesów prawnych, jak i interesów faktycznych, a zatem nie stanowią kryterium rozróżniania od siebie tych interesów, chociaż mogą wskazywać wśród nich – zarówno wśród interesów prawnych, jak i faktycznych – interesy chronione mniej lub bardziej. Utożsamianie pojęć interesu prawnego i interesu prawnie chronionego prowadzić może do nieznanego podstaw traktowania skutków czynności prawnych prawa cywilnego, których potrzeby ochrony nie sposób kwestionować w przestrzeni prawa cywilnego, jako źródeł interesu prawnego w prawie administracyjnym, a tym samym jako podstawowej przesłanki legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administracyjnymi i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uzasadnia wniosek, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy materialne należące do całego systemu prawa powszechnie obowiązującego, które obiektywizują interes indywidualny, przy tym tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną będącą źródłem tego interesu pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala – z perspektywy prawa administracyjnego – określać taki interes jedynie jako interes faktyczny. Ścisłą więź, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny, wyraża cecha określana jako bezpośredniość interesu prawnego.

⁷⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14; postanowienie WSA we Wrocławiu z 29 VI 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 608/15.

Sama potrzeba ochrony interesu prawnego bądź nawet realna ochrona zapewniana interesowi prawnemu w przestrzeni prawa cywilnego nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Tak jak źródła interesu prawnego należy poszukiwać w normach prawa powszechnie obowiązującego, to również o ochronie i stopniu ochrony tego interesu przesądza ustawodawca, ustanawiając w tym zakresie odpowiednie odrębne normy prawne. Norma stanowiąca źródło interesu prawnego nie jest normą zapewniającą jego ochronę z tego wyłącznie względu, że stanowi źródło tego interesu. Jednakże w przestrzeni prawa administracyjnego z samego wyłącznie faktu prawnej ochrony określonych sytuacji, aktów, czynności faktycznych czy czynności prawnych nie wynikają podstawy do określenia charakteru prawnego przedmiotu tej ochrony, a zwłaszcza do przyjmowania, że interesy podmiotów tych sytuacji, aktów lub czynności wyłącznie z tytułu tej ochrony uzyskują przymiot interesów prawnych.

W nawiązaniu do sygnalizowanych wątpliwości pojawiających się w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego związanych z podstawami prawnymi interesu prawnego należy stwierdzić, że przedstawiona argumentacja, nawiązująca do cech interesu prawnego w prawie administracyjnym, wynikających ze specyfiki tej gałęzi prawa, charakteru źródeł tego interesu w przestrzeni prawa administracyjnego determinujących ścisłą więź pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera (uzasadniającą kwalifikowanie interesu indywidualnego jako interesu prawnego w prawie administracyjnym i wyrażającą się w cesze bezpośrednio tego interesu), a także uwzględniająca perspektywę normatywnych podstaw ochrony interesów w prawie administracyjnym, uzasadnia konkluzję, że to materialna norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutek czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego jest źródłem interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.

Stwierdzenie, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, w tym umowy cywilnoprawnej, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej oznacza, że w rozważaniach o źródłach interesu prawnego i charakterze związku tego rodzaju interesu z jego podstawą traci na znaczeniu podnoszona czasem w orzecznictwie argumentacja odnosząca się do treści czynności prawnej. Treść czynności prawnej

nie czyni bowiem z tej czynności normy prawnej niezależnie od tego, czy czynność ta związana jest ze zdarzeniem lub aktem ze sfery prawa publicznego, czy zdarzeniem lub aktem ze sfery prawa prywatnego. Nie mają również w tym zakresie znaczenia zarówno kwestie dotyczące dopuszczalności, ważności, skuteczności, racjonalności i wykonalności czynności cywilnoprawnej, jak i fakt oraz stopień ochrony podmiotów tej czynności w przestrzeni prawa prywatnego⁷⁷.

ON THE IMMEDIACY OF LEGAL INTEREST IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The aim of the article is to draw attention to the direct nature of the legal interest and to try to answer the question about the sources (grounds) of this interest. The analysis is carried out from the perspective of understanding individual interest in administrative law and focuses on the issues of qualifying legal interest, including law from the perspective of the nature of the relationship between individual interest and its normative basis, and from the perspective of the normative foundations for protecting this interest. It also refers to the issue of the axiological determinants of directness legal interest in administrative law.

The analysis here justifies the conclusion that the source of legal interest in administrative law comprises substantive norms belonging to the entire system of generally applicable law, which objectify the individual interest, and only the close relationship between individual interest and the legal norm which is the source of this interest allows such interest to be defined as a legal interest. The lack of a close relationship between the individual interest and the legal norm, which is considered as the source of this interest, allows such an interest to be defined, from the perspective of administrative law, only as a factual interest. The close bond that must exist between an individual interest and the legal norm on which it is based in order for such an interest to be classified as a legal interest is expressed by the characteristic defined as the directness of the legal interest.

The article also presents arguments to justify the thesis that the mere need to protect a legal interest, or even real protection provided to a legal interest in the

⁷⁷ Wyrazem podsumowania dotychczasowych poglądów orzecznictwa w kwestii podstaw interesu prawnego, zwłaszcza w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego jest uchwała NSA z 30 VI 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22, zgodnie z którą „1. Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. 2. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego”.

area of civil law, does not constitute a source of legal interest in the area of administrative law. Just as the source of the legal interest should be sought in the norms of generally applicable law, the legislator decides on the protection and the degree of protection for this interest by establishing appropriate separate legal norms in this respect.

Keywords: individual interest – legal interest – legally protected interest – protection of legal interest

LITERATURA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Bernatzik E., *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien von Dr. Edmund Bernatzik*, Wien 1886.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Borkowski J., *Art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II”, Wrocław 1972, nr 167.
- Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2010, nr 5–6.
- Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. Z. Cieślaka, I. Lipowicz, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcieskiego, Warszawa 1997.
- Gołaszewski P., *Art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jochymczyk A., *Art. 25(a), teza 2*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010.
- Klimkowicz J., *Interwencja uboczna według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

- Łaszczyca G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, pod red. W. Jakimowicza, M. Krawczyka, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Majchrzak B., 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego*, w: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, LEX 2021.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Peretiatkiewicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021.
- Romanowski M., *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5.
- Romańska M., *Art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
- Smoktunowicz E., *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1995.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009.
- Włodyka S., *Interes prawny jako przesłanka dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w prawie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9.
- Woś T., *Legitymacja do uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2004.
- Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997.
- Zimmermann J., *Polskie sądownictwo administracyjne. Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, nr 26–27.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

