

## Poszanowanie interesu publicznego

### Respect for the public interest

Tomasz Tulej

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

#### Streszczenie

*Cel:* Przedstawienie pojęcia interesu publicznego, poznanie opinii grupy osób na temat pracy sprawności działania administracji publicznej oraz samo poszanowanie interesu publicznego przez społeczeństwo.

*Materiał i metody:* Cechę oceniali 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w okresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

*Wyniki:* Mieszkańcy powiatu biorący udział w badaniu miasta nie potrafią ocenić w sposób jednoznaczny funkcjonowania administracji i swojego zadowolona. Może to mieć związek z faktem braku zmian w administracji (41,0%) lub też niemożnością ich jednoznacznej oceny (23,0%). Mieszkańcy nie do końca rozumieją pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego (społecznego), a najbardziej znaczącym problemem w załatwianiu spraw jest unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron (73,0%).

*Wnioski:* Brak wiedzy na temat pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego (społecznego) wymaga działań w zakresie edukacji społeczeństwa i odwoływanie się nie tylko do obowiązków i praw jednostki, ale również wyjaśnienie kwestii związanych z interesem publicznym. Nadal problemem jest niedostatecznie wykorzystanie przez urzędników dostępnych w obecnych czasach możliwości wykorzystania e-administracji oraz wykorzystania baz danych dostępnych dla różnych urzędów, w tym w zakresie gromadzenia dokumentacji dostępnej dla administracji.

*Słowa kluczowe:* Poszanowanie interesu publicznego, interes publiczny, administracja publiczna, relacje, urząd.

#### Summary

*Purpose:* Presenting the concept of public interest, learning the opinion of a group of people on the work and efficiency of public administration and respect for the public interest by society.

*Material and methods:* The trait was assessed by 100 residents of the Pruszków district between August 24 and October 9, 2020. A random sample was selected.

*Results:* Residents of the district taking part in the city survey cannot clearly assess the functioning of the administration and their satisfaction. This may be related to the lack of changes in the administration (41.0%) or the inability to clearly assess them (23.0%). Residents do not fully understand the concepts of public good and public (social) interest, and the most significant problem in settling matters is that officials avoid solutions that are as least burdensome as possible for the parties (73.0%).

*Conclusions:* Lack of knowledge about the concept of public good and public (social) interest requires activities in the field of public education and referring not only to the duties and rights of an individual, but also to clarify issues related to public interest. The problem is still the insufficient use by officials of the currently available e-administration opportunities and the use of databases available to various offices, including the collection of documentation available to the administration.

*Keywords:* Respect for public interest, public interest, public administration, relations, office.

---

## Wprowadzenie

Pojęcie klauzuli interesu publicznego jest definiowane od wielu lat. Każdy prawnik, filozof, który podejmował staranie zdefiniowania tego pojęcia wyciągał inne wnioski ze swojej pracy. Justyna Michalska (2015) wskazuje, że „Klauzula interesu publicznego jest jedną z ważniejszych w polskim prawodawstwie, mimo że ma charakter konstytucyjny, to i ustawodawca zwykły często się na nią powołuje. Nierzadko klauzula interesu publicznego jest podstawą do ograniczania praw i wolności, a niekiedy jest również wykorzystywana jako przesłanka do wprowadzenia mechanizmów chroniących konkretne wartości. Klauzula ta ma zróżnicowany charakter, jednak wiąże się głównie z prawem publicznym, w tym przede wszystkim z prawem administracyjnym. W głównej mierze adresatami tej klauzuli są organy władzy publicznej, które nałożone na te organy zadania powinny wypełniać w interesie publicznym”. Jacek Adamek i Joanna Żuchewicz wskazują, że „Jedną z najważniejszych klauzul w prawodawstwie polskim jest klauzula interesu publicznego, która ma charakter generalny. Klauzula ta może stanowić podstawę ograniczania praw i wolności, a czasem jest przesłanką wdrażania mechanizmów służących ochronie wybranych wartości. Klauzula interesu publicznego wiąże się przede wszystkim z prawem publicznym, głównie administracyjnym, w mniejszym stopniu – z prawem karnym procesowym. Zasadniczo jest ona kierowana do organów publicznych, które swoje zadania wypełniają, a przynajmniej powinny wypełniać, w interesie publicznym” (za Żurawik 2015).

Administracją publiczną jest „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi” (Ogarczyk 2021). Należałoby się spodziewać, że organy administracji zostały utworzone po to, aby służyć obywatelom i działać w ich interesie, a nie w interesie władzy. To od jakości pracy urzędników zależy postrzeganie administracji przez obywateli. Logicznym wydaje się twierdzenie, że egzystencja administracji zależy od tego jak sprawnie funkcjonuje i nie daje sobotą sterować pod konkretne zamówienie polityczne. Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej określa takie działanie administracji, w wyniku którego organ podejmuje konkretną decyzję, ograniczoną przez czynnik publiczny. Organ w swej działalności musi brać pod uwagę i mierzyć się z konsekwencjami społecznymi swoich decyzji. Ma to o tyle duże znaczenie, że organ nie może literalnie trzymać się przepisów prawa, nie przewidując jednocześnie konsekwencji swoich decyzji.

---

Decyzja organu, choć wydawałoby się dotyczy indywidualnej sprawy, może mieć wpływ na lokalną społeczność, a jeśli sprawa ma charakter precedensowy, to może dotyczyć całego kraju (Komierzyńska, Zdyb 2016).

Wspomniano już na początku, że administracja jest powołana między innymi w celu realizacji celów publicznych. Kto jest kompetentny do tego żeby ocenić i wyważyć czy organy administracji stosując prawo żeby zadowolić większość kosztem mniejszości jest dbaniem o interes publiczny? Należy w tym przypadku odnieść się do pojęcie dobra publicznego oraz interesu publicznego. Mając na myśli dobro publiczne przede wszystkim należy mieć na uwadze takie dobra i usługi, które są dostarczane obywatelom przez administrację publiczną. Jest to szeroka grupa dóbr. Począwszy od zapewnienia obywatelom dostępu do czystej wody, przez organizację miejsc rekreacyjnych takich jak parki, do zorganizowania sprawnej administracji. Dobro takie nie musi być bezpłatne, powinno jednak być ogólnodostępne, wykreowane dla potrzeb ludności. To dobro jest wypadową działalnością administracji publicznej, która jest nastawiona na realizację celów w interesie publicznym. Administracja, która działa sprawnie i jest przyjaźnie nastawiona dla interesanta, jak już wskazano jest dobrem samym w sobie. M. Woźniak wskazał, że „Relacja między dobrem publicznym a interesem publicznym wyraża się m.in. w tym, że interes publiczny jest przesłanką dostarczania dóbr przez podmioty publicznoprawne i – coraz częściej – motywacją do przejęcia dobra publicznego w prawie administracyjnym” (Woźniak 2017).

Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego niewątpliwie wiąże się z umową społeczną zawartą między obywatelami danego kraju a administracją publiczną. Umowa miała na celu utworzenie pewnych ram, w których obrana władza sprawuje rządy a obywatele wykonują te decyzje w poczuciu realizacji pozytywnych zamierzeń, aby osiągnąć cele, których wypracowanie pozwoli uczynić życie lepszym pod każdym względem. Szacunek dla dobra ogólnego jest wartością podstawową dla człowieka, obywatela mającego na uwadze, życie wspólnoty jakim niewątpliwie jest państwo. Nie można jednak tego terminu wiązać z brakiem poszanowania jednostki, pomijania jej potrzeb, gdyż to jednostki tworzą system polityczny, w którym pośrednio przez swoich reprezentantów tworzą normy prawne w ramach, których później funkcjonują (Stawrowski 2013). Na gruncie polskim już w art. 1 Konstytucji RP zaznaczone jest „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

---

W najważniejszym akcie stanowiącym o ustroju w Polsce w jego pierwszym rozdziale wyrażone jest ogólne zobowiązanie władz państwowych do zapewnienia takiego kształtu wspólnoty politycznej, który zapewni każdej jednostce prawidłowy rozwój oraz zagwarantuje przestrzeganie przyrodzonych praw i wolności (Słup 2017).

Poszanowanie dobra ogółu i poszanowanie interesu publicznego jest zjawiskiem zbliżonym. Poszanowanie interesu publicznego dotyczy sfery administracyjnej, relacji między obywatelami a władzą na każdym szczeblu. Podejścia administracji w procesie wdrażania prawa, wydawania decyzji, które dotyczą jednostki jak społeczności lokalne, czy wszystkich obywateli. Poszanowanie dobra ogółu dotyczy stosunku jaki powinien mieć obywatel w swojej codziennej egzystencji do panujących norm i zasad postępowania. Do kategorii „dobra wspólnego” sięga się w określaniu istoty administracji lub prawa administracyjnego. Z. Niewiadomski (2009) zwraca uwagę, że „misja publiczna polega głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw, a władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne odgrywają określoną rolę w realizacji administracji jako dobra wspólnego”. Zatem powinno się rozumieć, że dobro wspólne da się umiejscowić w ramach prawnych. Takie bezrefleksyjne podejście może doprowadzić do tego, że ktoś uzna dobrem wspólnym np. wycinkę lasu pod budowę osiedla mieszkaniowego. Do klauzuli dobra wspólnego nawiązuje definicja prawa administracyjnego, według którego „prawo administracyjne stanowi uporządkowany zbiór norm prawnych, których celem jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne” (Cieślak, Lipowicz, Niewiadomski 2009). Trudno sobie wyobrazić, żeby podmioty administracyjne kierowały się zasadą, w myśl której ich działanie jest nastawione na czynienie szkody jednostkom czy wspólnotom. Odkrywanie koła na nowo wydają się być już niepotrzebne, administracja jest dla ludzi i w ich imieniu realizuje swoje zadania.

Starcie między interesem indywidualnym a publicznym ma miejsce za każdym razem, gdy jednostka pragnie poszerzyć swoje prawa kosztem innych. Interesujące uchwycenie tego związku można znaleźć w wypowiedzi L. Garlickiego, który przyjmuje, iż „dobro wspólne, to dobro, w imię którego każdy jest w jakimś stopniu zobowiązany poświęcić interes własny” (Garlicki 2000). Nie wszystkim jednak – jak podkreśla J. Boć i A. Chajbowicz (2009) „dobro wspólne daje się wykorzystać i nie wszyscy mają świadomość korzystania z niego, a samo rozumienie dobra wspólnego otacza atmosfera względności”.

---

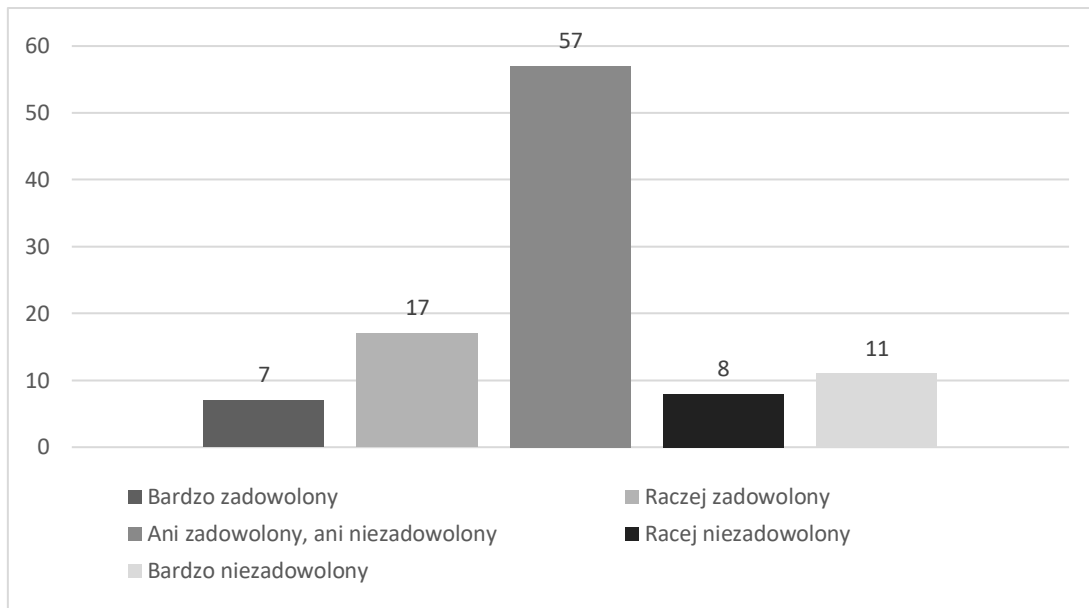
Wypada w tym miejscu skonstatować, że na tle zasady dobra wspólnego powstaje określona relacja na linii interes publiczny – interes jednostkowy, która – o ile przybierze postać konfliktu – musi być skrupulatnie rozstrzygana w oparciu o zasadę ważenia interesów. Instytucja interesu publicznego powinna być rozumiana w sposób taki, że ogranicza ona interes indywidualny, gdy jednostka pragnie zbyt wiele dobra dla siebie kosztem ogółu. Jak również w odwrotną stronę, gdy większość chce zabrać dobro dla siebie kosztem jednostki bądź mniejszości. Obecnie nie budzi większych wątpliwości to, że nie można arbitralnie przypisywać wyższości interesu publicznego nad indywidualnym, oba bowiem interesy muszą być wyważane w każdej sytuacji. Czasem pierwszeństwo będzie należeć do interesu publicznego, a czasem będzie on musiał ustąpić przed interesem indywidualnym. Na tym stanowisku stoją Sąd Najwyższy (wyrok z 18 listopada 1993), Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 20 marca 2006), a także zdecydowana większość doktryny (Leszczyński 2006).

### **Material i metody**

Główny problem badawczy przyjął formę następującego pytania: „Jakie problemy są napotymane podczas załatwiania spraw w urzędzie?”. W ankiecie udział wzięło 100 osób, w tym 57,0% mężczyzn i 43,0% kobiet. Najwięcej uczestników badania było w wieku 25-34 lata (33,0%). Młodszy uczestnicy (do 25 roku życia) to zaledwie 2,0%. Druga pod względem wielkości grupa to osoby w wieku 45-54 lata (29,0%), a kolejna – 55-64 lata (23,0%). Osoby w wieku 35-44 lata to 12,0% uczestników badania. Wśród uczestników badania częściej byli mieszkańcy miasta (57,0%) niż wsi (43%).

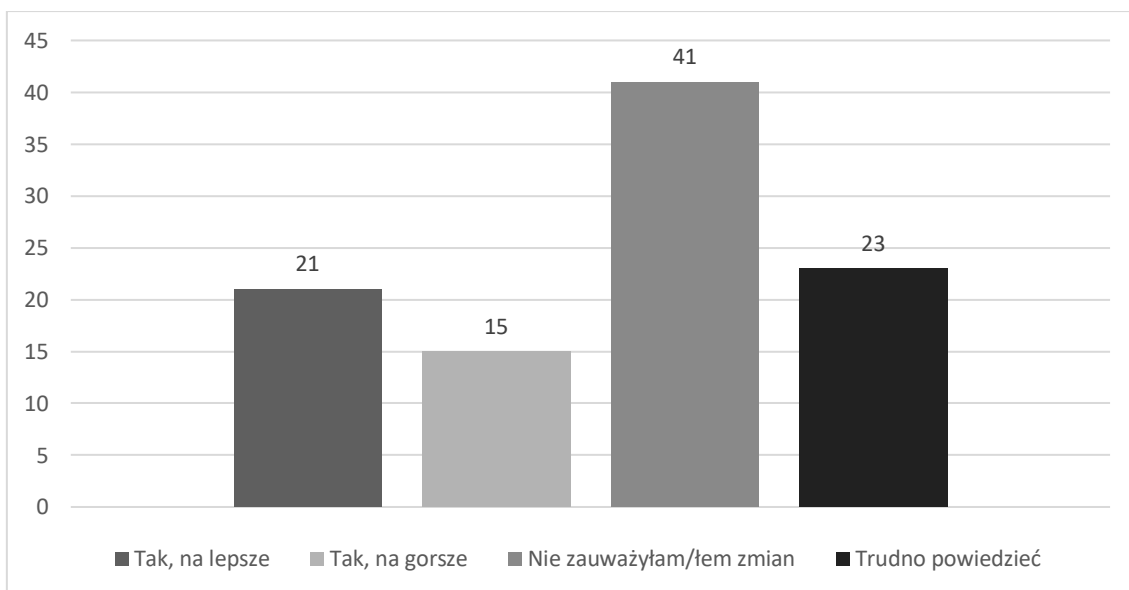
### **Wyniki**

Ponad połowa ankietowanych (57,0%) nie była w stanie określić czy jest zadowolona z funkcjonowania administracji, czy też nie.



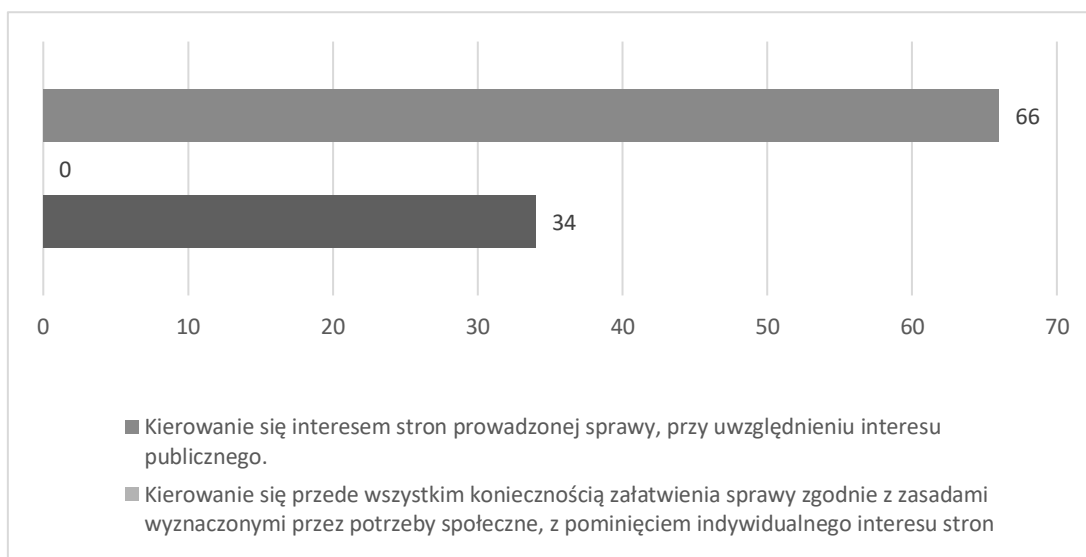
**Rysunek 1.** Poziom zadowolenia mieszkańców z funkcjonowania administracji publicznej.

Zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej w ostatnich 3 latach nie zauważyło 41% uczestników ankiety, a kolejne 23% uznało, że trudno im odpowiedzieć na to pytanie.



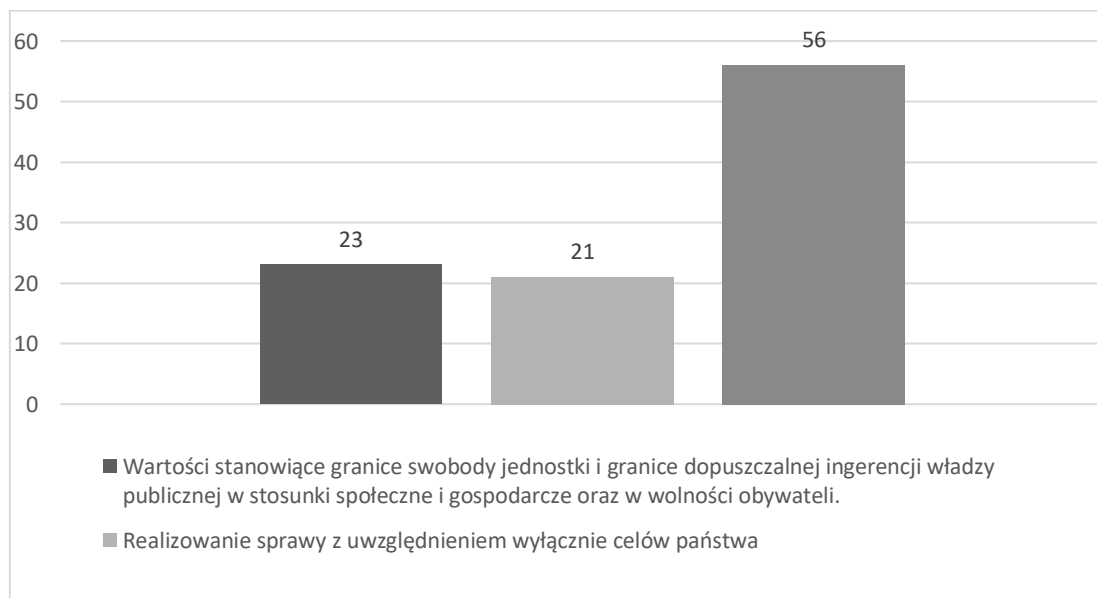
**Rysunek 2.** Opinia na temat zmian w administracji publicznej.

Wśród definicji zawartych w ankiecie za najtrafniejszą definicją administracji publicznej uznano stwierdzenie, że jest to kierowanie się interesem stron prowadzonej sprawy, przy uwzględnieniu interesu publicznego (66%).



**Rysunek 3.** Definicji administracji publicznej

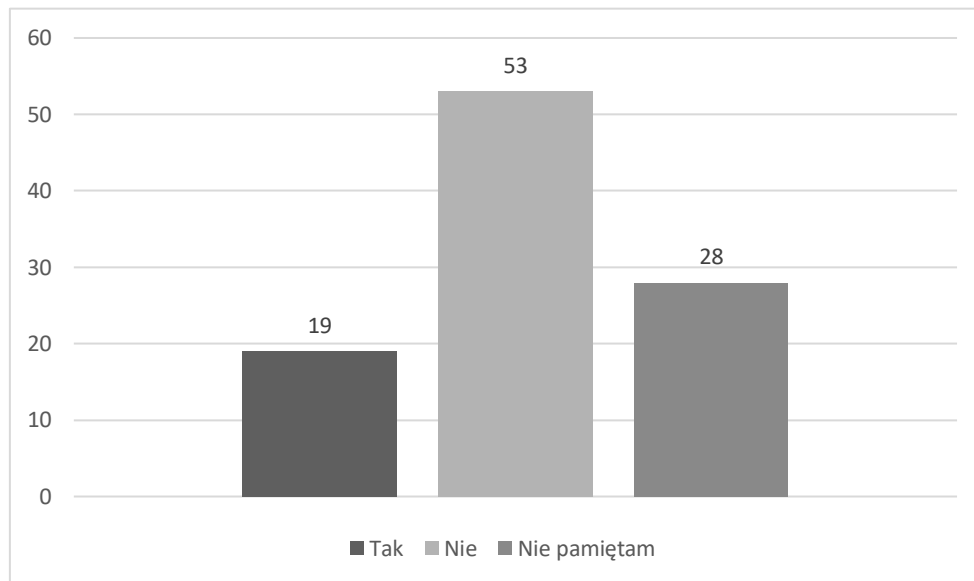
W przypadku pojęcia „dobra publicznego” najwięcej ankietowanych (56%) uznało, iż najtrafniejszą definicję zawiera stwierdzenie: Uwzględnianie szeregu wartości pozaprawnych, które ze względu na powszechne uznawanie przez społeczność obejmowane są ochroną bez względu na indywidualny interes jednostek.



**Rysunek 4.** Definicja „dobra wspólnego”

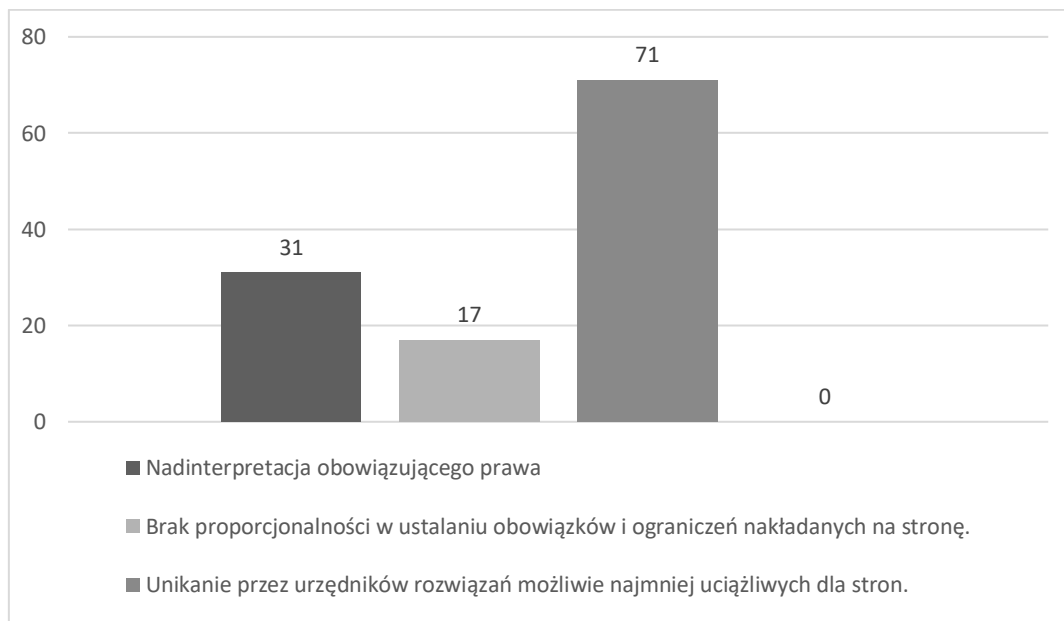
Kiedy jednak zapytano ankietowanych, czy podczas załatwiania spraw związanych z administracją publiczną spotkali się z pojęciami takimi jak interes publiczny, interes społeczny oraz interes społecznie uzasadniony, jedynie 19% ankietowanych przyznało, że takie

określenia już słyszało. Można zatem powiedzieć, że wcześniejsze prawidłowe definiowanie pojęć miało charakter intuicyjny.



**Rysunek 5.** Rozumienie pojęć interes publiczny, interes społeczny oraz interes społecznie uzasadniony.

Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie jakie napotkali problemy w czasie załatwiania spraw w urzędach. Najwięcej osób (71%) wskazało unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron.



**Rysunek 6.** Problemy napotkane podczas załatwiania spraw w urzędzie.



### Wnioski i rekomendacje

1. Mieszkańcy powiatu biorący udział w badaniu miasta nie potrafili ocenić w sposób jednoznaczny funkcjonowania administracji. Porównywalna jest liczba osób zadowolonych i niezadowolonych z dotychczasowej działalności administracji (24,0% vs 19,0%), a zdecydowana większość ankietowanych nie była w stanie określić czy była zadowolona, czy też nie (57,0%). Może to mieć związek z faktem braku zmian w administracji (41,0%) lub też niemożnością ich jednoznacznej oceny (23,0%).
2. Mieszkańcy nie do końca rozumieją pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego (społecznego) – z takim pojęciem nie spotkało się 81,0% ankietowanych. Brak tej wiedzy może wpływać na odpowiedzi na pytania zadane w ankiecie.
3. Najbardziej znaczącym problemem w załatwianiu spraw jest unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron (73,0%).

Wskazane wnioski oraz opinia uczestników badania stanowi podstawę do wskazania rekomendacji dla praktyki. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego wskazali sytuacje problemowe, ale jednocześnie wskazali – ich zdaniem najskuteczniejsze – ich rozwiązania. Można zatem stwierdzić, że:

1. Z przeprowadzonego badania wynika, że mieszkańcy nie do końca rozumieją pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego (społecznego). Brak tej wiedzy może wpływać na odpowiedzi na pytania zadane w ankiecie. Wydaje się, że konieczne jest wzmocnienie działań w zakresie edukacji społeczeństwa i odwoływanie się nie tylko do obowiązków i praw jednostki, ale również wyjaśnienie kwestii związanych z interesem publicznym. Wydaje się jednak, że budowanie tej wiedzy nie jest możliwe przez administrację publiczną, ale wymaga wprowadzenia rozwiązań systemowych i edukacji dzieci i młodzieży. Propozycje w tym zakresie przekraczają zakres niniejszej pracy, a jedyne co można zaproponować to wyjaśnianie tej kwestii w każdej indywidualnej sprawie, np. w uzasadnieniu decyzji.
2. Mieszkańcy wskazywali, że urzędnicy w większym stopniu mogliby wykonywać swoje obowiązki odciążając tym samym osoby załatwiające sprawy urzędowe. W przeprowadzonej ankiecie częstą odpowiedzią, która padała jest „po co dostarczać pismo, które muszę wydrukować ze strony, skoro urzędnik mógłby to zrobić samodzielnie” albo „mam wrażenie, że interes urzędnika załatwiającego sprawę i jej uproszczenie, jest ważniejsze niż mój interes, nawet jeśli jest to moim kosztem”. Autor artykułu miał podobne doświadczenia w załatwianiu swoich spraw administracyjnych,

- chodzenie z okienka do okienka, brak możliwości wydruku czy tak zwana „psychologia”. Jednocześnie należy uwzględnić, że urzędnicy wykonujący swoją pracę muszą działać na podstawie i w granicach przepisów obowiązującego prawa, jak również obowiązującego ich regulaminu, procedur i nałożonych obowiązków w ramach świadczonej pracy. Dlatego najlepszym rozwiązaniem w celu przyspieszenia i poprawy opinii na temat urzędów jest wprowadzenie e-wniosków, które można uzupełnić w domu, unikając przy tym długich kolejek i niepotrzebnych, nieprzyjemnych sytuacji wpływających na negatywną opinię względem urzędów i jego pracowników. Należałoby też usprawnić e-wnioski w dokładne i jasne instrukcje ich wypełniania z „aktywnymi” podpowiedziami odpowiedzi, które mają charakter ogólny (np. nazwa urzędu, adresy itp.) – żeby maksymalnie ułatwić wypełnianie takiego dokumentu.
3. Wskazywanym przez mieszkańców problemem jest również niedostatecznie wykorzystanie przez urzędników dostępnych w obecnych czasach możliwości wykorzystania e-administracji oraz wykorzystania baz danych dostępnych dla różnych urzędów. Dobrym rozwiązaniem w tym przypadku byłoby zobligowanie urzędników do stosowania oświadczeń zamiast zaświadczeń oraz uproszczenie i przyspieszenie postępowania poprzez samodzielne gromadzenie dokumentacji dostępnej dla administracji.

### Piśmiennictwo

1. Boć J., Chajbowicz A. (2009), *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Kolonia Limited, Wrocław.
2. Cieślak Z., Lipowicz G., Niewiadomski Z. (2009), *Istota i zakres prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa.
3. Garlicki L. (2000) *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa
4. Komierzyńska E., Zdyb M. (2016), *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 Dz.U.1997.78.483
6. Leszczyński M. (2006), *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA*, [w:] A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin.
7. Michalska J. (2015), *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/65399/PDF/Teoretyczne\\_i\\_praktyczne\\_aspekty\\_realizacji\\_prawa\\_petycji.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/65399/PDF/Teoretyczne_i_praktyczne_aspekty_realizacji_prawa_petycji.pdf) (22.05.2021).
8. Niewiadomski Z. (2007), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa.
9. Ogarczyk D. (2021) *Administracja publiczna*, Leksykon budżetowy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>
10. Słup P. (2017), *Dobro wspólne w Konstytucji III RP*, [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0882e591-7433-47d8-af93-97f52e52b270/c/14\\_SLUP.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0882e591-7433-47d8-af93-97f52e52b270/c/14_SLUP.pdf) (13.05.2021)

11. Stawrowski Z. (2013), *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] red. W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
12. Woźniak M. (2017), *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* Nr 4 (38), s. 151-173.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 1705, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.
15. Żurawik A. (2013), „*Interes Publiczny*”, „*Interes społeczny*” I „*Interes Społecznie Uzasadniony*”. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny LXXV – zeszyt 2*, Wydział Prawa i Administracji UAM, Poznań.  
[https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/7896/1/07.%20ARTUR%20%C5%BBURAWIK%20RPEiS%202\\_2013.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/7896/1/07.%20ARTUR%20%C5%BBURAWIK%20RPEiS%202_2013.pdf) (22.05.2021).

© Autor and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

Adres autora: [tomasztulej09@gmail.com](mailto:tomasztulej09@gmail.com)