

Rozdział I. Pojęcie interesu publicznego – zagadnienia wprowadzające

§ 1. Wprowadzenie

Podstawowym celem rozdziału jest analiza znaczenia pojęcia „interesu publicznego”. Poruszona zostanie również problematyka dotycząca znaczenia pojęcia interesu indywidualnego, który w procesie udzielania zamówień publicznych pozostaje w stałej relacji z interesem publicznym. Rozumienie pojęcia „interesu indywidualnego” jest o tyle istotne, iż wyznacza ono także treść interesu publicznego. Kategorie interesu indywidualnego i publicznego mogą, choć nie muszą, pozostawać ze sobą w konflikcie, podobnie jak konflikt ten może wystąpić pomiędzy wartościami, z których każda stanowi odrębną podstawę interesu publicznego. W związku z tym, iż konflikt interesów w zamówieniach publicznych jest naturalnym zjawiskiem, w rozdziale przybliżona zostanie także istota pojęcia konfliktu interesów. Zagadnienia interesu publicznego, interesu indywidualnego oraz konfliktu interesów mają charakter węzłowy, łączą się nierozzerwalnie z dalszą częścią pracy i są kluczowe dla spójnego zaprezentowania badań i ich wyników.

§ 2. Pojęcie interesu publicznego

Węzłowym zagadnieniem pracy jest rozumienie terminu „interesu publicznego”. W odniesieniu do pierwszego członu tego terminu pojęcie „interesu” w języku powszechnym rozumiane jest co do zasady albo jako sprawa do załatwienia, albo jako pożytek, korzyść, rzecz opłacalna, albo jako przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną¹. Nie jest to zatem termin, któremu można

¹ Słownik języka polskiego PWN, źródło: sjp.pwn.pl (dostęp: 5.2.2015 r.), podobnie Wielki słownik W. Doroszewskiego, za: Słownik języka polskiego PWN, źródło: sjp.pwn.pl (dostęp: 26.6.2024 r.).

przypisać jedno uniwersalne znaczenie, niemniej jednak, mając na uwadze cel prowadzonych rozważań, którym jest rozumienie znaczenia pojęcia „interesu publicznego” w prawie, najbardziej adekwatne jest rozumienie tego pojęcia w kontekście pożytku, korzyści, rzeczy opłacalnej.

Pojęciu „interesu” przypisuje się także różne znaczenie w zależności od dyscypliny nauki, w której jest ono stosowane. Ekonomia rozumie przez interesy obiektywne stany rzeczy stanowiące przedmiot pożądań lub dążeń jednostek albo grup gospodarujących. W socjologii interes oznacza bądź pewne przedmioty, stany rzeczy, bądź zespół postaw i dążeń jednostek lub grup społecznych do osiągnięcia tych przedmiotów lub stanów rzeczy, ocenionych przez nie jako pożądane, cenne, a czasami konieczne, i dla osiągnięcia których mobilizują aktywność i środki, które są do ich dyspozycji. W jednym i drugim przypadku ocena tego, co jest korzystne dla danej jednostki lub grupy społecznej, może być zgodna z przeświadczeniem tej jednostki lub grupy albo wynikać z kryterium zobiektywizowanego – maksymalnego udziału w określonych dobrach (wartościach) i zaspokojenia maksymalnej liczby ludzkich potrzeb, dających się zrealizować w określonych warunkach². „Interes” to zatem pojęcie różnie definiowane w naukach społecznych, niemniej jednak jego rozumienie związane jest przede wszystkim z potrzebą osiągnięcia przez jednostkę lub grupę jednostek określonych stanów rzeczy ocenianych przez nie jako cenne, a uwzględniając słownikowe znaczenie tego terminu – jako stanu rzeczy przynoszącego pożytek, korzyść albo opłacającego się.

Także w naukach prawnych³ wskazuje się na różnorodność znaczenia pojęcia „interesu”. W ujęciu psychologicznym można je rozumieć jako konkretny stan lub przeżycie psychiczne, nastawienie woli, uczucie lub określone pożądanie, w ujęciu aksjologicznym jako wartości, dobra, w ujęciu prakseologicznym jako celów działalności ludzkiej. Można rozumieć interes także jako różnie traktowaną potrzebę jednostki czy społeczeństwa, różnie pojmowaną korzyść lub ograniczenie strat. Znaczenie „interesu” jest związane najczęściej z „potrzebą”, „wartością”, „pożytkiem”, „korzyścią”, kojarząc się z reguły z czymś pozytywnym.

„Potrzeb”, „wartości”, „pożytku” czy „korzyści” nie należy traktować jako synonimu pojęcia „interes”. Pojęcia te stanowią układ odniesienia, ze względu na który dana sytuacja uznana zostanie za interes jednostki czy grupy, który

² Encyklopedia PWN, źródło: encyklopedia.pwn.pl (dostęp: 26.6.2024 r.).

³ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 10.

w literaturze prawniczej określany jest podstawą interesu⁴. Zatem za podstawę interesu uznana może być sytuacja, gdy pewien stan lub przedmiot uznaje się za interes podmiotu, ponieważ jest on wartościowy, korzystny dla niego (podstawa aksjologiczna), cel, gdy za interes uznaje się sytuację lub przedmiot sprzyjający osiągnięciu założonego celu (podstawa prakseologiczna), albo potrzebę lub zbiór potrzeb⁵. Odnoszenie interesu do wartości następuje w szczególności w koncepcjach dotyczących „interesu publicznego”, natomiast definiowanie interesu przez pryzmat celu rodzi ryzyko abstrahowania od wartości⁶.

W definicjach pojęcia „interesu”, w których kładzie się nacisk na jego rozumienie przez pryzmat jednego elementu aksjologicznego, prakseologicznego czy też jako potrzeby lub korzyści, zazwyczaj występuje on w połączeniu z innym, np. element psychiczny łączy się z potrzebami, potrzeby z korzyściami, korzyści z celami i wartościami. Zwracanie zatem uwagi jedynie na jeden wyznacznik pojęcia „interesu” jest nadmiernym uproszczeniem, co wskazuje na potrzebę hybrydalnego rozumienia jego znaczenia. W przypadku „potrzeb” i „wartości” rozumianych jako elementy świadomości w skali społecznej to „wartości” stanowią źródła „potrzeb”. W skali jednostkowej zależności te mogą przebiegać w obu kierunkach; niekiedy potrzeby determinują wartości (np. potrzeby biologiczne), niekiedy zależność jest odwrotna⁷. W literaturze podkreśla się, iż najczęściej także „wartości” są jednocześnie „celami”⁸. Czyniąc z tego regułę, należy zastrzec, że nie każdy cel musi być wartością. Można podać przykłady, gdy pozostają one ze sobą w sprzeczności, w sytuacji np., gdy do osiągnięcia celu zostaliśmy przymuszeni. W takiej sytuacji dążenie do celu może być dla nas wręcz antywartością⁹, nie stanowiąc podstawy dla naszego interesu. Hybrydalne podejście stanowi oparcie do budowy teorii interesu w doktrynie prawniczej, definiując je jako potrzebę korzyści w postaci celu (stanu faktycznego) będącego jakąś wartością¹⁰.

Powyższe hybrydalne rozumienie „interesu” nadal pozostaje związane z przeżyciami wewnętrznymi jednostki, mieszcząc¹¹ się w sferze psycholo-

⁴ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie*, s. 4.

⁵ A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego*, s. 411.

⁶ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 104–105.

⁷ *Ibidem*, s. 116.

⁸ *Ibidem*, s. 119.

⁹ A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego*, s. 412.

¹⁰ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie*, s. 13.

¹¹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 119.

gicznej z dodatkiem elementów socjologicznych¹². Pojęcie interesu ściśle powiązane jest z pojęciem uświadomionej „potrzeby” jako motywu zachowań jednostkowych i zbiorowych. „Interes” jako uświadomiona potrzeba ukierunkowuje dążenia danego podmiotu, określając rodzaj i formę zachowań niezbędnych do osiągnięcia dóbr/korzyści, jakie są w stanie umożliwić podmiotowi społecznemu przetrwanie i dalszy rozwój. Potrzeby dotyczą różnego rodzaju dóbr/korzyści, np. materialnych i duchowych, które dają się zaspokoić zarówno w ramach organizacji państwowej, jak i niezależnie od niej.

Zaspokojenie potrzeb w ramach organizacji państwowej rodzi zarówno konieczność współdziałania jednostek i grup społecznych, jak i różnorodne konflikty związane z dostępem do dóbr występujących w ograniczonej ilości. Kluczową rolę odgrywa w tym zakresie władza, która zyskuje przywilej selekcji i hierarchizacji interesów, a także rozstrzygania konfliktu interesów w procesie legislacyjnym.

Kategoria „interesu” ma przede wszystkim charakter faktyczny, występujący w przestrzeni społeczno-politycznej, i jest jednym z czynników uwzględnianych w procesie stanowienia prawa. Normy prawne stanowią ostatecznie wypadkową interesów uwzględnionych w procesie legislacyjnym. Uwzględnienie interesu jednostkowego jako interesu prawnego jednostki oraz interesu publicznego w prawie i w procesie jego stosowania, dążenie do zapewnienia równowagi interesów, legitymizuje współczesne porządki prawne. W tym wymiarze „interes” nie jest wyrażeniem normatywnym przyjmowanym w tekście aktu prawnego, lecz jest wyznacznikiem ostatecznego kształtu normy prawnej i jest w niej uwzględniony.

Tym samym w normach prawnych ujęte są interesy, które zostały uznane przez państwo. Uwzględnienie interesu w normie prawnej powoduje, że przestaje być on wyłącznie kategorią subiektywną, lecz staje się także kategorią obiektywną, albowiem to, co wcześniej było wyłącznie wewnętrzną potrzebą korzyści w postaci celu będącego wartością dla jednostki lub grupy, stanowi już wartość uznaną przez prawo¹³. Pojęcie „interesu” jest zatem kategorią inkorporowaną do porządku prawnego, stając się jego elementem. Jedynie wartość uznana przez ustawodawcę w normach prawnych i będąca przedmiotem ochrony ze strony tychże norm może stanowić podstawę dla wyodrębnienia określonej kategorii interesu publicznego.

¹² A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie*, s. 3.

¹³ Por. A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie*, s. 13; T. Kocowski, *Interes publiczny, konkurencja i równe traktowanie*, s. 89.

Opierając się na przywołanej wcześniej literaturze dotyczącej rozumienia **terminu interesu, w pracy przyjęto hybrydalne jego rozumienie jako potrzeby korzyści w postaci osiągnięcia stanu faktycznego (celu) będącego wartością**. Przyjęto także założenie, że celem przepisów prawa jest przede wszystkim potrzeba uwzględnienia interesów, a więc potrzeba osiągnięcia stanu faktycznego ocenianego jako przynoszący korzyści i z tego względu stanowiącego pewną wartość. W przypadku dokonania przez ustawodawcę oceny stanu faktycznego (celu) jako przynoszącego korzyści i stanowiącego przez to wartość, co wyraża się w przyjęciu przepisów prawnych zapewniających osiągnięcie tego stanu faktycznego (celu), interes staje się interesem uznanym przez prawo. Potrzeba realizacji stanu faktycznego jako przynoszącego korzyści nie jest już tylko wartością dla jednostki czy grupy jednostek, ale staje się wartością uznaną w prawie, stanowiąc tym samym także podstawę interesu publicznego. Przyjmując hybrydalne znaczenie pojęcia „interesu”, konsekwentnie w pracy przyjęto także hybrydalne znaczenie interesu publicznego jako potrzeby korzyści w postaci osiągnięcia stanu faktycznego (celu) **będącego uznaną przez prawo wartością**. Przyjęcie takiego znaczenia pojęcia interesu publicznego jest uzasadnione tym, iż sformułowane w prawie definicje legalne interesu publicznego nie preferują jednego jego rozumienia jako wartości albo potrzeby czy celu¹⁴. Identyfikacja interesu bądź interesów zawartych w prawie zamówień publicznych stanowi jeden z obszarów badawczych pracy.

Wartość, dla realizacji której normy prawne tworzą gwarancje prawne, określana jest w pracy jako podstawa interesu publicznego. Podstawowym i najważniejszym materiałem badawczym dla identyfikacji wartości stanowiących podstawę interesu publicznego są przepisy prawa materialnego regulujące zamówienia publiczne. **Kategoria interesu publicznego oraz wartości, które stanowią jego podstawę, jest kategorią obiektywną, tj. wynikającą z przyjętych norm prawnych. Identyfikacja wartości i interesu publicznego, które stanowią jego podstawę, wymaga zatem zastosowania właściwych metod wykładni prawa.** Za dalece niewystarczające dla identyfikacji wartości jako uzasadniającej istnienie danej kategorii interesu publicznego należy zatem uznać jedynie intuicyjne, a więc subiektywne, ujęcie wartości właściwych dla prawa zamówień publicznych, oparte na przyjętym *a priori* przekonaniu, że skoro jakieś wartości są powszechnie uznawane za ważne, to z tego względu na pewno ujęte zostały w normach prawnych prawa zamówień publicznych. Intuicyjne, potoczne czy abstrakcyjne powoływanie się na interes publiczny

¹⁴ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 527.

lub wartości, które rzekomo stoją u podstaw przyjęcia norm prawnych, rodzi realne **ryzyko popełnienia błędu co do wartości**. Błąd ten może polegać na pomijaniu wartości w procesie stosowania prawa przez podmioty administracji publicznej, co może prowadzić do rozstrzygnięć *contra legem*, wywołując poczucie niesprawiedliwości oraz podważając zaufanie do prawa. Nie mniejszym zagrożeniem może być mylne uznawanie jakiejś wartości za podstawę dla zobiektywizowanego interesu publicznego w prawie, np. w sytuacji, gdy interes podmiotu administracji publicznej albo aparatu administracyjnego utożsamiany jest z interesem publicznym. Wreszcie błąd może polegać na niewłaściwym procesie ważenia wartości pozostających ze sobą w konflikcie i nieuzasadnionego przyznawania w danych okolicznościach faktycznych prymatu jednej kategorii interesu nad inną. Tym samym warunkiem uznania wartości za stanowiącą podstawę interesu publicznego jest jej uprzednie uznanie przez prawodawcę i uwzględnienie w normach prawnych gwarancji prawnych jej ochrony.

Identyfikacja wartości stanowiącej podstawę interesu publicznego nie jest uzależniona od powszechnej i trwałej społecznej akceptacji dla tychże wartości. Uznając powszechną i trwałą akceptację społeczną za pożądaną, wypada zauważyć, iż nie każdy stan faktyczny oceniany jako korzystny i będący przedmiotem ochrony ze strony norm prawnych musi być wartością dla wszystkich¹⁵. **Dla niektórych adresatów norm prawnych wartości w nich ujęte mogą być wręcz antywartością**, czego przykładem może być nałożenie obowiązku stosowania norm prawa zamówień publicznych, co przez aparat administracyjny może być oceniane jako nałożenie formalnego obowiązku ograniczającego jego swobodę i nieprzynoszącego korzyści.

Poza sferą prawa mogą być wartości wyrażane przez społeczeństwo, które w prawie nie zostały uwzględnione. Sytuacja taka może być następstwem redefiniowania interesu poprzez przemiany społeczne – w strukturze społecznej, w świadomości czy też następujących zmian politycznych¹⁶. Przyczyną takiego stanu może być także celowe odrzucanie wartości przez organy władzy w procesie legislacyjnym, co ma jednak miejsce przede wszystkim w systemach nie-demokratycznych.

¹⁵ A. Żurawik, Pojęcie interesu publicznego, s. 412; M. Szydło, Prawna koncepcja, s. 45; P. Nowicki, Wiele hałasu o nic? Kilka uwag o instrumentalizacji prawa i roli państwa w gospodarce na przykładzie prawa zamówień publicznych, w: H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), Interes publiczny w prawie gospodarczym, t. VII, Toruń 2018, s. 150.

¹⁶ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 46.

§ 3. Interes publiczny jako klauzula generalna

Obiektywne ujęcie interesu publicznego w PrZamPubl jako faktu instytucjonalnego ma doniosłe znaczenie praktyczne. Przede wszystkim identyfikacja uznanych przez prawo wartości stanowiących podstawę interesu publicznego ma szczególne znaczenie w procesie stosowania prawa, szczególnie gdy do klauzuli „interesu publicznego” prawodawca odwołuje się literalnie w akcie prawnym¹⁷. Klauzula „interesu publicznego” wyrażona w akcie prawnym jest kategorią normatywną, która stanowi kryterium podejmowania decyzji odwołującej się w dużej mierze do aksjologii prawa. Do klauzuli interesu publicznego odwołują się także regulacje prawne prawa zamówień publicznych¹⁸. Ponadto do klauzuli „interesu publicznego” odwołuje się organ stosujący prawo w toku wykładni prawa, albowiem jest to kryterium, do którego sięga się także wtedy, gdy stwierdza się albo brak, albo niewystarczalność regulacji w formie przepisów prawnych¹⁹. Obiektywne odwołanie się do wartości jako podstawy interesu publicznego może także potwierdzać wykładnię językową, wzmacniając jej wynik.

W doktrynie spotyka się różnorodne próby ujęcia interesu publicznego, wskazując przy tym jednak dość jednolicie, że nie da się jego rozumienia ująć w postaci zamkniętego katalogu wartości właściwych dla całego systemu prawa, które stanowią jego podstawę²⁰. Pomimo braku możliwości wyodrębnienia zamkniętego katalogu wartości jako podstawy interesu publicznego wskazuje się na pewne jego stałe elementy ujęte w prawie, takie jak bezpieczeństwo i porządek publiczny; ochrona środowiska naturalnego, zdrowia, życia,

¹⁷ Wg ogólnych badań *P.J. Suwaj* na dzień 4.7.2008 r. kategoria „interesu publicznego” użyta została w około 86 obowiązujących ówczesnie aktach rangi ustawowej, zob. *P.J. Suwaj*, Konflikt interesów, s. 29. Wg *A. Wilczyńskiej* pojęcie to wymienione jest w około 540 aktach prawnych, zob. *A. Wilczyńska*, Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie TK, PPH 2009, Nr 6, s. 48–55.

¹⁸ Termin „interesu publicznego” stosowany jest w art. 18 ust. 5, art. 214 ust. 1 pkt 14 lit. b, art. 253, art. 255 pkt 5, art. 265 ust. 2, art. 309 ust. 2, art. 355 ust. 1 pkt 3, art. 419 pkt 1, art. 421 ust. 3, art. 456 ust. 1 pkt 1, art. 512, art. 578 ust. 2 pkt 1 PrZamPubl, natomiast termin „ważnego interesu publicznego” ujęty został w art. 469 pkt 22, art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c oraz ust. 5 PrZamPubl.

¹⁹ Por. *L. Leszczyński*, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2004, s. 324–325.

²⁰ Zob. *J. Nawrot*, Interes publiczny, w: *A. Powałowski* (red.), *Leksykon prawa publicznego gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 66; *M. Zdyb*, Prawny interes jednostki, s. 211; *E. Modliński*, Pojęcie interesu publicznego, s. 3–4, 13; *M. Wyrzykowski*, Pojęcie interesu społecznego, s. 44–45.

mienia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób, własności prywatnej; ład przestrzenny²¹.

Cechą klauzuli interesu publicznego jest zatem jej względność, która nie powinna być rozumiana jako dowolność w określaniu wartości stanowiących podstawę interesu publicznego. **Posłużenie się klauzulą interesu publicznego w akcie normatywnym nie jest równoznaczne z przyznaniem interpretatorowi absolutnej i pozostającej poza wszelką kontrolą swobody w zakresie wykładni tego rodzaju zwrotów.** Wręcz przeciwnie, ze stosowaniem klauzuli interesu publicznego związany jest obowiązek organu stosującego prawo do szczególnej staranności, a zwłaszcza do wszechstronnej i szczegółowej oceny konkretnych okoliczności sprawy²². Jak podkreśla także TK²³, „na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”.

O ile zatem trudno jest zdefiniować samo pojęcie „interesu publicznego” w drodze przyjęcia uniwersalnej definicji, uwzględniającej wszystkie wartości stanowiące jego podstawę, o tyle trudności te nie zwalniają jednak z obowiązku organu stosującego prawo z poszukiwania takiej definicji przy rekonstrukcji podstawy prawnej dla podejmowanego rozstrzygnięcia. Ograniczenie dowolności przy wydawaniu rozstrzygnięcia opartego na klauzulach generalnych w istocie polega bowiem na obowiązku wskazania, jakie wartości zostały uznane przez organ za podstawę interesu publicznego. Tym samym **pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem abstrakcyjnym, lecz w istocie bardzo dokładnym i przyjmowanym każdorazowo przez organ stosujący prawo w okolicznościach faktycznych rozpatrywanej sprawy**²⁴.

²¹ J. Nawrot, *Interes publiczny*, w: A. Powałowski (red.), *Leksykon prawa publicznego gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 66; M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013, s. 14–15.

²² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 275.

²³ Wyr. TK z 14.12.1999 r., SK 14/98, Legalis.

²⁴ M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: A. Korybski, M.W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 216–218.

§ 4. Interes publiczny a interes indywidualny oraz interes państwowy

Jak już wcześniej wskazano, interes publiczny definiowany jest przez sytuację faktyczną przynoszącą korzyść i przez to stanowiącą wartość uznaną przez prawo. Pojęcie interesu publicznego jest tym samym kategorią normatywną, istniejącą niezależnie od osobistych przekonań osoby (interpretatora)²⁵. **Nie da się stworzyć definicji interesu publicznego, albowiem pojęcie to odnosi się do systemu wartości uznanych w prawie, a wyznaczenie znaczenia tego pojęcia należy do ustawodawcy, który te wartości do prawa inkorporuje.** W procesie stanowienia prawa uwzględniane są potrzeby ponadjednostkowe, wspólne dla większej grupy ludzi²⁶, a nie potrzeby jednego konkretnego podmiotu. Można zatem jedynie wskazać, iż **przymiotnik „publiczny” nadaje podmiotowy kontekst rozumienia „interesu” jako zwrotu odnoszącego się do potrzeb społeczeństwa lub wielu zindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden podmiot**²⁷. Przy interesie publicznym podmiot nie jest zainteresowany realizacją potrzeb w celu osiągnięcia korzyści dla siebie, lecz dla dobra wspólnego, co nie wyklucza pobudek partykularnych przy realizacji dobra wspólnego (dbając o środowisko, samemu żyjąc w czystym i zdrowym otoczeniu)²⁸. Ponadto interes publiczny nie jest pojęciem abstrakcyjnym oderwanym od potrzeb jednostek, wręcz przeciwnie – wyraża on potrzeby jakiejś większej grupy jednostek. **Interes publiczny ma zatem sens wtedy, gdy służy on obywatelom²⁹, a zatem jest to kategoria dobra ponadjednostkowego, która ma na celu służyć maksymalnemu zabezpieczeniu interesów jednostkowych**³⁰. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem wynikającym z wartości związanych z interesami indywidualnymi³¹ i z tego zapewne powodu podkreśla się w literaturze, iż **niejednokrotnie w konkret-**

²⁵ *Ibidem*, s. 217; M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 75 i n.; W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002, s. 115.

²⁶ Por. M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 22.

²⁷ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 36; J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2000, cyt. za J. Nawrot, s. 65.

²⁸ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 308.

²⁹ Por. M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 6.

³⁰ *Ibidem*, s. 201.

³¹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 309.

ných przypadkach trudno jest wskazać jednoznacznie, na czym polega interes publiczny, a na czym interes prywatny³².

Podkreśla się, że pojęcie „interesu publicznego” powinno być odnoszone nie tylko w stosunku do społeczeństwa, ale również do wspólnot samorządowych poszczególnych szczebli. Tym samym w obecnym systemie ustrojowym bardziej zasadne jest mówienie o różnych interesach publicznych zamiast o kategorii jednolitej³³. Interes lokalny związany z jednostkami samorządu terytorialnego kwalifikowany jest jako pewna odmiana interesu publicznego.

Z kolei interes indywidualny można odnosić do wartości ważnej dla jednostki połączonej, po jej wyartykułowaniu, z potrzebą jej zaspokojenia. **Interes indywidualny rozumieć można zatem jako potrzebę korzyści jednostki lub grupy jednostek w postaci osiągnięcia stanu faktycznego (celu) będącego dla jednostki lub jej grupy wartością³⁴.** Tak rozumiany interes nacechowany znacznym stopniem subiektywizmu jest interesem faktycznym jednostki. Interes faktyczny jednostki staje się interesem obiektywnym, gdy społeczeństwo (ustawodawca) uznaje konieczność zabezpieczenia jego realizacji w prawie. W takim też przypadku, tj. gdy prawo określa treść interesu i stwarza prawną możliwość jego realizacji, możemy mówić o **interesie prawnym³⁵**. Na płaszczyźnie prawa zamówień publicznych można wskazać uprawnienie podmiotu gospodarczego (oferującego usługi, dostawy lub roboty) do bycia uczestnikiem postępowania o zamówienie publiczne zmierzającego do wydania rozstrzygnięcia o udzieleniu zamówienia. Powyżej przedstawiona koncepcja interesu indywidualnego odnoszona jest w pracy nie tylko do osób fizycznych, ale szerzej także do interesu wszystkich podmiotów prawa, w tym także podmiotów niebędących osobami fizycznymi.

Koncepcja interesu indywidualnego dotyczy także podmiotów zamawiających, w tym podmiotów administracji publicznej, albowiem podzielać pogląd, iż podmioty te powinny kierować się w swej działalności przede wszystkim interesem publicznym³⁶, **nie można przyjmować założenia, iż każde**

³² T. Kocowski, Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym, Kraków 2009, s. 150.

³³ A. Żurawik, Pojęcie interesu publicznego, s. 411.

³⁴ Podobnie J. Kola w odniesieniu do pojęcia „interesu zamawiającego”, zob. J. Kola, Interes zamawiającego w polskim prawie zamówień publicznych, Warszawa 2024, s. 270.

³⁵ Por. M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 30–31; K. Kucharski, Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2020, s. 3.

³⁶ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 307.

działanie podmiotu zamawiającego rzeczywiście wynika z potrzeby realizacji celu interesu publicznego. Podobny pogląd wyrażany jest także w orzecznictwie SN³⁷ i KIO³⁸. Brak jest uzasadnienia dla stawiania znaku równości pomiędzy interesem publicznym a interesem państwa i jego aparatu administracyjnego³⁹. Pojęcie „interesu publicznego” uznaje się za szersze od pojęcia „**interes państwowy**”, **które należałoby zarezerwować do interesów publicznych postrzeganych przez pryzmat organów administracji państwowej**⁴⁰. Nie wszystkie stany faktyczne, do których zmierzają organy władzy publicznej, można oceniać jako korzystne i stanowiące wartość uznaną przez prawo, a zatem za podstawę interesu publicznego. Tym samym interes publiczny nie może być identyfikowany ze wszystkimi instrumentalnymi działaniami administracji publicznej, a wręcz podkreśla się, iż „nie można dopuścić do tego, by traktować jako interes publiczny wszystko, co właśnie władze polityczne traktują jako interes publiczny”⁴¹. Interes publiczny rozumiany przez władzę może nie mieć z nim nic wspólnego⁴², stanowiąc doraźny interes aparatu administracyjnego albo interes urzędników. Z powyższego względu potrzeba **osiągnięcia stanu faktycznego uznanego przez aparat administracji publicznej za wartość stanowi kategorię interesu indywidualnego, dopóty wartość ta nie ma swego uznania w normie prawnej**⁴³.

Brak równości pomiędzy interesem podmiotów administracji publicznej, kwalifikowanego w pracy jako interes indywidualny, a interesem publicznym nie oznacza, iż interesy te nie mogą być ze sobą spójne, niemniej rozróżnienie tych pojęć jest szczególnie ważne na płaszczyźnie stosowania prawa zamówień publicznych z uwagi na tendencję do utożsamiania przez zamawiających interesu publicznego z własnym interesem⁴⁴. Zapewnienie wykonywania zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej, co stanowi cel

³⁷ Wyr. SN z 30.6.2022 r., II CSKP 609/22, Legalis.

³⁸ Zob. J. Kola, Interes zamawiającego w polskim prawie zamówień publicznych, s. 223.

³⁹ Zob. T. Kocowski, Reglamentacja działalności gospodarczej, s. 168.

⁴⁰ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 211, 215; por. M. Kubiak, Pojęcie interesu w doktrynie prawnej, w: H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym, t. VII, Toruń 2018, s. 108.

⁴¹ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 38.

⁴² *Ibidem*, s. 46.

⁴³ Podobnie J. Kola jako odrębne kategorie interesów traktuje interes zamawiającego oraz interes publiczny, zob. J. Kola, Interes zamawiającego w polskim prawie zamówień publicznych, s. 259.

⁴⁴ Zob. A. Soltysińska, Procedury odwoławcze w europejskim prawie zamówień publicznych, Warszawa 2021, s. 348.

udzielanych przez nie zamówień publicznych⁴⁵, nie legitymizuje automatycznie wszystkich czynności podejmowanych przez te podmioty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jako wynikających z potrzeby realizacji zadań publicznych⁴⁶. Podobnie obowiązek kierowania się interesem publicznym w działaniach podmiotów administracji publicznej⁴⁷, nie oznacza, iż wszystkie podejmowane przez te podmioty działania można uznać jako rzeczywiście motywowane potrzebą realizacji interesu publicznego. W takim przypadku można jedynie mówić o domniemaniu reprezentowania i realizowania interesu publicznego⁴⁸. **Szczególnie w zamówieniach publicznych istnieje zasadnicze ryzyko faworyzowania przez podmiot administracji publicznej konkretnego podmiotu gospodarczego (i jego interesu) pod pozorem realizacji interesu publicznego.** Ponadto, nawet jeśli potrzeby zamawiającego wynikają rzeczywiście z potrzeby realizacji zadań publicznych lub innego interesu publicznego, nie jest to jeszcze warunkiem wystarczającym do uznania czynności podmiotu administracji publicznej za zgodną z prawem zamówień publicznych. Granice realizacji interesu publicznego wyznaczają regulacje prawne, w tym w szczególności zasada proporcjonalności. Wreszcie, interes zamawiającego nie powinien automatycznie być utożsamiany z interesem publicznym także i z tego powodu, iż krąg podmiotów zamawiających nie ogranicza się wyłącznie do państwa i jego organów, ale obejmuje także podmioty prawa publicznego, w tym z mniejszościowym udziałem kapitału prywatnego, jak również podmioty prywatne subsydiowane ze środków publicznych.

Interes publiczny nie jest także utożsamiany z interesem określonych grup jednostek. Pozornie jest to forma pośrednia między interesem indywidualnym a publicznym, niemniej jednak doktryna wskazuje na to, iż należy go zaliczyć

⁴⁵ Tak: R. Szostak, *Zamówienia publiczne instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego*, w: A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, rozdz. IV, podrozdz. 5, oraz K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Legalis, rozdz. II, podrozdz. 1.

⁴⁶ Por. A. Mikołajczyk, *Wyjątkowość instytucji uchylenia zakazu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego w perspektywie KIO*, w: M. Stręciwilk, M. Rakowska (red.), *X-lecie funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej*, Warszawa 2017, s. 112.

⁴⁷ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System PrAdm*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 58.

⁴⁸ Por. M. Kisala, *Konflikt interesów w realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: M. Domagała, S. Fundowicz, M. Ganczar, A. Haładyj, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Konflikty wartości w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2024, s. 132.

do interesów indywidualnych. Treść tego interesu wskazuje bowiem, iż zwykle nastawiony jest on na uzyskanie korzyści partykularnej⁴⁹.

§ 5. Konflikt interesów

Najbardziej ogólnym podziałem interesu, uwzględniającym jego aspekt podmiotowy, jest podział na interes publiczny oraz interes indywidualny. W kontekście prawa zamówień publicznych w ramach pierwszego z typów interesów można wyodrębnić szczególny typ lokalnego interesu publicznego. Natomiast w ramach interesu indywidualnego można wyodrębnić typ interesu indywidualnego zamawiającego wyrażanego przez aparat administracyjny lub interesu indywidualnego podmiotu gospodarczego (wykonawcy). Poszczególne typy interesów mogą pozostawać względem siebie w różnych relacjach, tj. wykazywać pełną tożsamość, większą lub mniejszą niespójność, utrudnienie realizacji jednego interesu przez inny albo wzajemnego wykluczania się interesów. **Układ wzajemnych wartości stanowiących podstawę interesu, w których wartości wykluczają się bądź też realizacja jednych utrudnia realizację innych, definiowany jest w doktrynie jako istota konfliktu interesów**⁵⁰.

Sposobem rozwiązywania konfliktu interesów jest **ważenie interesów, w wyniku którego można przyjąć przewagę jednego z nich**. Rozstrzyganie konfliktów oznacza przypisanie poszczególnym interesom różnej wagi i przyznanie prymatu temu interesowi, którego waga w danych okolicznościach jest ważniejsza. Rozstrzyganie konfliktu interesów niekoniecznie musi oznaczać całkowitą derogację drugiego z interesów, którego waga jest uznana za mniejszą. Wręcz przeciwnie, **metodą rozstrzygania konfliktu interesów jest uciekanie się do kompromisu, tj. realizacja interesu, któremu przyznajemy znaczenie nadrzędne przy jak najmniejszym uszczerbku dla pozostałych interesów**.

Z uwagi na generowanie konfliktów interesów przez organy administracji publicznej konieczne jest tworzenie mechanizmów ich rozstrzygania. **Samemu konfliktu interesów nie należy oceniać jako zjawiska negatywnego**⁵¹.

⁴⁹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 310.

⁵⁰ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 164, i cytowana w przyp. 14 literatura; M. Zdyb, Interes publiczny, s. 222.

⁵¹ E. Nieznański, Podstawy filozofii, Warszawa 2013, Nb 86.

Konflikt interesów indywidualnych podmiotów gospodarczych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest korzystny, albowiem prowadzi z reguły do wyboru oferty najkorzystniejszej. Nie można twierdzić, iż wybieramy ofertę najkorzystniejszą w sytuacji złożenia jednej oferty, a więc w sytuacji braku konfliktu interesów indywidualnych podmiotów gospodarczych. Występowanie konfliktu interesów może wywoływać zatem szereg pozytywnych efektów, np. podtrzymywać twórczy charakter społeczności ludzkich⁵² czy też – jak wskazuje M. Wyrzykowski – jego występowanie może być oznaką żywotności społeczeństwa. **Natomiast rzeczą zasadniczą jest tworzenie reguł i mechanizmów rozstrzygania konfliktów.** Czynnikiem osłabiającym państwo nie są konflikty, lecz brak mechanizmów ich rozstrzygania⁵³. W odniesieniu do zamówień publicznych brak mechanizmów rozstrzygania konfliktu interesów widoczny jest w zamówieniach publicznych niepodlegających PrZam-Publ. W tym kontekście może niepokoić systematyczne zwiększanie obszaru braku mechanizmów pozwalających rozstrzygać potencjalny konflikt interesów powstały w zamówieniach publicznych w wyniku coraz szerszego zakresu wyjątków od obowiązku stosowania przetargu jako podstawowego sposobu dystrybucji środków na rzecz procedur nieprzejrzystych, niegwarantujących niedyskryminującego dostępu wykonawców.

Ważenie interesów dokonuje się na dwóch płaszczyznach: stanowienia prawa i stosowania prawa. Ważenie interesów jest przede wszystkim zadaniem prawodawcy, który w stanowionych przez siebie normach wyraża wolę przyznawania wyższej wagi jednemu interesom, co w skutkach może prowadzić do ograniczenia lub wyłączenia możliwości realizacji innych interesów. **Ustawodawca w toku procesu legislacyjnego uprawniony jest do zidentyfikowania, rozważenia, wyważenia, a następnie podjęcia decyzji o uwzględnieniu, odrzuceniu lub ograniczeniu w normach danych interesów.** Ustawodawca, kształtując normy, co do zasady powinien kierować się zasadą nadrzędności interesów bardziej wartościowych, ważniejszych czy donioślejszych nad mniej wartościowymi, mniej ważnymi czy o mniejszej doniosłości. Ustąpienie pewnych interesów oznacza, że te, które ustąpiły, są tyle samo lub mniej warte od interesów uznanych przez dany organ za bardziej wartościowe⁵⁴.

Jeśli sam ustawodawca nie określa preferencji wartości dla danego typu interesu, nie ma podstaw do tworzenia zasad dominacji określonej kategorii

⁵² *Ibidem*, Nb 86.

⁵³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego*, s. 164.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 176, i przytoczona w przyp. 48 literatura.

interesu. W szczególności w **procesie stosowania prawa nie istnieje bezwzględny prymat interesu publicznego nad interesem indywidualnym jednostki**, a ewentualna jego nadrzędność powinna mieć swe umocowanie w regulacji prawnej⁵⁵. Domniemanie przemawia za równowagą interesów w punkcie wyjścia procesu decyzyjnego i dopiero w wyniku uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy można orzec o przewadze pewnego typu interesów⁵⁶. Tym samym wyłączony jest automatyzm w przypisywaniu wyższości jednego typu interesu nad innym, a ewentualne przyznanie większego znaczenia danej kategorii interesu jest sprawą indywidualną, uzależnioną od uwarunkowań towarzyszących jej rozpatrywaniu. Zbiektywizowane kryteria i hierarchię znaczenia poszczególnych typów interesów tworzy się przez właściwą wykładnię prawa i za pomocą usystematyzowanego orzecznictwa. Nie można zatem przyjmować założenia o nadrzędności danego typu interesu nad innym jako zasady prawa czy jako zasady działania administracji, w tym także nie można czynić założenia o bezwzględnej dominacji interesu publicznego⁵⁷. W literaturze można wprowadzić spotkać poglądy odmienne⁵⁸, niemniej jednak pozostają one w mniejszości⁵⁹.

Ewentualne przyznanie prymatu interesu publicznego nad indywidualnym wymaga wcześniejszego ustalenia treści, które mają one wyrażać. Chodzi o to, aby niedookreśloność samego pojęcia „interes publiczny” nie była utożsamiana z jakimikolwiek treściami lub treściami dogodnymi⁶⁰. Samo przywołanie pojęcia interesu publicznego nie powinno zatem być pretekstem uzasad-

⁵⁵ Por. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 528–529; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, s. 172; zob. także wyr. NSA z 7.7.2021 r., I GSK 3449/18, Legalis: Dodać należy, że opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu służyć ma ochronie słusznego interesu zamawiających, a dopuszczenia jak największej liczby wykonawców do postępowania nie można uznać za priorytet w stosunku o dbałość o należyta realizację zamówienia.

⁵⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego*, s. 177.

⁵⁷ M. Zdyb, *Interes publiczny*, s. 218–219; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego*, s. 174; H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, w: A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 22.

⁵⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 310–311; M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej*, Kraków 2003, s. 141–142, cyt. za: A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego*, s. 423.

⁵⁹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 489–490; A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie*, s. 45.

⁶⁰ M. Zdyb, *Interes publiczny*, s. 234.