

Zofia Duniewska\*

## Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności

Pojęcie dobra wspólnego (przeciwstawiane zwykle dobru indywidualnemu) pojawia się, w odmiennych znaczeniach i wymiarze, w wielu przejawach życia między- i ponadjednostkowego. Swoim zakresem semantycznym obejmuje ono pokaźną grupę desygnatów, nie zawsze łatwych do zidentyfikowania. W piśmiennictwie najczęściej zajmowano się nim na tle i w relacji do wspólnoty państwowej<sup>1</sup>. Pojęcie to, używane w rozmaitych płaszczyznach dyskursu, uwikłane jest aksjologicznie, ideologicznie, filozoficzne, politycznie, społecznie, ekonomicznie<sup>2</sup> i prawnie. Może być ono ujmowane w aspektach: historyczno-egzystencjalnym, moralnym, prawnym, materialnym czy celowościowym<sup>3</sup>, także wspólnotowym, aksjologiczno-esencjalnym, tetycznym, i subsydiarno-integracyjnym<sup>4</sup>. Idea dobra wspólnego, zakotwiczonego w prawie natury, zmienna w czasie i przestrzeni, znana jest od zarania dziejów. U jej podstaw legły odwieczne refleksje nad naturą i wzorcem zbiorowości ocenianej przez pryzmat wzajemnych zależności pomiędzy człowiekiem i wspólnotą<sup>5</sup>. Odkrywaniem istoty i treści pojęcia „dobra wspólne” zajmowano się już w najstarszej filozofii (np. w dziełach Platona, Arystotelesa) i w nauce

171

\* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Zagadnienia dotyczące tej tematyki włączone zostały do rozległego kręgu zainteresowań, uwieńczonych bogatym dorobkiem Drogiej Jubilatki Profesor Małgorzaty Stahl.

<sup>2</sup> Jak twierdzi M. Novak (amerykański filozof, teolog i ekonomista), „Pojęcie dobra wspólnego jest dziś używane najczęściej w odniesieniu do działań ekonomicznych” – M. Novak, *Wolne osoby i dobro wspólne*, przekł. G. Łuczkiwicz, Kraków 1998, s. 35.

<sup>3</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., K 24/08, OTK-A 2010/3/22.

<sup>4</sup> M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 190. Tak też np. I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, publ. Lex 2013.

<sup>5</sup> Szerzej łączy się ona z potrzebą wypośrodkowania racji wiązanych z przywoływanym m.in. przez W. L. Jaworskiego problemem: „ja i świat”, „ja i ogół” – W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego; zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 182, 193.

społecznej Kościoła katolickiego<sup>6</sup>. Wyrażone wówczas poglądy stworzyły podwaliny późniejszego, także współczesnego jego rozumienia. Przy niejednakowym jego postrzeganiu i odczuwaniu, dobro to uznawano za kluczową wartość każdej ludzkiej wspólnoty, współcześnie również w coraz większej skali (np. dobro wspólnoty europejskiej<sup>7</sup> czy szerzej międzynarodowej<sup>8</sup>, dobro ludzkości, dobro wspólne Rodziny Ludzkiej)<sup>9</sup>. Na przestrzeni lat, przy przeistaczających się uwarunkowaniach (m.in. ideologicznych i politycznych), wielorakich konotacjach i punktach odniesienia, zbieżnych i konkurujących ze sobą koncepcjach, dobro wspólne było widziane zwłaszcza jako: cel prawa i państwa służącego wszystkim członkom wspólnoty; cel wspólnoty i prawa porządkującego jej życie; cel prawa i pierwsza wartość całego porządku prawnego; szczęście członków społeczności; dobro każdego członka społeczności państwowej, w której państwo będące „rzeczą pospolitą” (łac. *res publica*) integruje ludzi dla dobra pospolitego, powszechnego; suma warunków rozwoju człowieka uznanego za istotę z natury społeczną; wyraz zwierzchnictwa państwa zestawianego z nadrzędnością społeczeństwa nad jednostką; zespolenie obywatela z państwem w pracy dla państwa; dobro zbiorowości, któremu musi podporządkować się dobro jednostek; dobro państwa w rozumieniu narzuconym arbitralnie przez rządzących. Dobro wspólne opisy-

<sup>6</sup> Szerzej m.in. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 47–157. Zob. też np.: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 47–59; Z. Skowroński, *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 13–22.

<sup>7</sup> Cele Wspólnoty służące jej dobru wspólnemu przywołano np. w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2004 r., w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02 *Di Leonardo Adriano Srl i Dilexport Srl v. Minister del Commercio con l'Estero* (orzeczenie wstępne), Lex nr 206107. Na temat dobra wspólnego w prawie Unii Europejskiej pisał M. Piechowiak, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz + Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 175. Zob. też R. Koła, *Zasada dobra wspólnego w prawie Unii Europejskiej*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 159–170 oraz tamże W. Józwicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka a dobro wspólne*, s. 171–199. Zob. też D. Kabat, *Integracja europejska a idea dobra wspólnego. Uwagi wstępne*, [w:] D. Prabucka (red.), *Dobro wspólne*, Kraków 2010, s. 289–304.

<sup>8</sup> O międzynarodowym wymiarze dobra wspólnego pisał m.in. Z. B. Rudnicki, *Międzynarodowe dobro wspólne w świetle funkcjonowania reżimów ochrony praw ludności*, [w:] D. Prabucka (red.), *op. cit.*, s. 273–287.

<sup>9</sup> Zdaniem M. Stahl „nie ma jednego dobra wspólnego (publicznego), pojęcie to wyraża pewne podstawowe wartości określonej wspólnoty politycznej (wspólnoty europejskiej, państwa, regionu, powiatu, gminy) czy organizacji” – M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business 2007, s. 97.

wano jako „swoiste indywiduum” – jedno, nadrzędne dobro, albo jako mozaikę dóbr jednostkowych zespolonych wspólnym celem. W skrajnych koncepcjach dobro wspólne – w zestawieniu z prawami i wolnościami człowieka – ukazywano poprzez dobro kolektywu – wspólnoty (dominacja idei komunitarystycznej) albo poprzez prawa i wolności jednostki (dominacja idei indywidualistycznej). W propozycjach umiarkowanych – zmierzając do zachowania względnej równowagi między dobrem wspólnym i dobrem poszczególnych jednostek – łączono obie idee i tkwiące w nich wartości. Także obecnie idea i pojęcie dobra odnoszonego do państwa<sup>10</sup>, opatrzonego przymiotnikiem „wspólne”, kształtowane są w niejednakowy sposób. Dobro to przedstawiane jest wielowątkowo, przy uwzględnieniu licznych jego komponentów i postaci<sup>11</sup>. Kształt przypisywany dobru wspólnemu determinowany jest różnymi czynnikami. Specyfika tego swoiście hybrydowego pojęcia oraz nieporozumienia i wąśnie towarzyszące jego wyznaczeniu sprawiają, że nie jest możliwe sformułowanie jego ponadczasowej, uniwersalnej i spójnej definicji. Trafnie zauważa J. Boć, że rozumienie dobra wspólnego otacza atmosfera względności<sup>12</sup>. W uproszczeniu można przyjąć, że dobro wspólne czy może raczej zbiór dóbr wspólnych mieści w sobie wszystko to, co jest pomyślne, użyteczne i wartościowe dla – zjednoczonej wspólnym etosem i celem. Dobro wspólne uznać też można za scaloną wspólnym celem wartość zespalającą inne, wzajemnie się wspierające i uzupełniające wartości (naczelną wartość zintegrowanych z nią wartości). Pojęcie dobra wspólnego, odróżniane od dobra publicznego, jest semantycznie podobne (czasem traktowane jako synonimiczne) z pojęciami: dobro powszechne, dobro ogółu czy dobro zbiorowe. Dobro wspólne zestawiane jest też często z interesem wspólnym czy interesem publicznym (społecznym,

<sup>10</sup> Państwa, które także dzisiaj można postrzegać za Cz. Znamierowski jako terytorialną grupę celową o niejednorodnej strukturze, skupiającą z jednej strony członków dobrowolnych, z drugiej należących do grupy pod przymusem; z jednej strony tych, którzy stanowią sami normy lub dobrowolnie poddają się normom państwa, z drugiej tych, którym państwo narzuca te normy; rządzących i rządzonych (co nie znaczy panujących i poddanych – przyp. Z. D.) – Cz. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Warszawa–Wrocław 1985, s. 10.

<sup>11</sup> Np., zdaniem J. Bocia, w ujęciu funkcjonalnym dobro wspólne może występować w trzech podstawowych postaciach jako „idea, która albo wyznacza albo też nawet kształtuje treść przyszłych zachowań albo potwierdza zgodność dotychczasowych zachowań z nią samą”, jako „motywacja podejmowania określonych działań” oraz w znaczeniu „nakazu obowiązującego niezależnie od liczby i rodzaju jego beneficjentów a przymuszającego do nadania określonemu działaniu określonych kształtu i treści”. J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 153.

<sup>12</sup> J. Boć, *Z refleksji nad dobrem...*, s. 151.

ogólnym)<sup>13</sup>. Choć nie są to pojęcia równoznaczne, można dostrzec istotne łączące je więzi i obopólne przenikanie.

Dobro wspólne może być różnie definiowane<sup>14</sup>. Jest ono widziane z niejednej perspektywy, w ujęciu pozaprawnym lub prawnym. Z oczywistych powodów definicje te cechuje pewna zbieżność, co nie znaczy, że nie są między nimi dostrzegalne znaczące odrębności<sup>15</sup>. W przestrzeni prawnej rozbudowana, swoiście centralna kategoria dobra wspólnego zajmuje czołowe miejsce w prawie publicznym, przede wszystkim w prawie konstytucyjnym i administracyjnym. W doktrynie, judykaturze i unormowaniach okresu międzywojennego relatywnie rzadko posługiwano się określeniem „dobra wspólne”. Wśród bliskich mu, stosowanych terminów prawnych wymienić można: „wspólne dobro”, „dobra publiczne”, „dobra powszechne”. W Polsce Ludowej widoczne było wyraźne odejście od korzystania z nazwy „dobra wspólne”. Idea dobra wspólnego odżyła w latach transformacji ustrojowej. Odegrała ona wydatną rolę w procesie kształtowania reguł demokratycznego państwa prawnego, przede wszystkim w ramach prac nad Konstytucją RP z 1997 r.<sup>16</sup>

W dzisiejszych realiach dobra wspólne zaliczane jest do węzłowych pojęć prawniczych i prawnych (zwrot „dobra wspólne” zaliczany jest do terminów nieokreślonych, nieostrych), w tym konstytucyjnych, do czego przyczyniła się obowiązująca aktualnie ustawa zasadnicza. Warto dodać, że już w preambule Konstytucji 3 Maja – Ustawie Rządowej z 1791 r. – użyto zbliżonego do dobra wspólnego terminu – „dobra powszechne”, czyniąc je jednym z głównych celów jej uchwalenia. W literaturze zauważa się, że Konstytucja 3 Maja jest wyrazem tradycji, dla której charakterystyczne jest

174

<sup>13</sup> O relacjach tych pojęć – wskazując na potrzebę ich odróżniania – pisała M. Stahl m.in. w opracowaniu *Dobra wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 47–60. Za wyraźnym odróżnieniem pojęcia dobra wspólnego od np. interesu publicznego czy interesu ogółu opowiada się m.in. M. Piechowiak, *Dobra wspólne jako fundament...*, s. 430 i n. O stosunku człowieka do wspólnoty i odwrotnie oraz relacji interesu jednostki do interesu społecznego pisał M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 201 i n.

<sup>14</sup> Np. J. Filek wymienia definicje: funkcjonalne, materialne, aksjologiczne, opozycyjne, kryterialne, etyczne, religijne. J. Filek, *Wspólnotowy wymiar etyki Kanta*, [w:] D. Prabuca (red.), *op. cit.*, s. 114–115.

<sup>15</sup> Np. Z. Cieślak odróżnia prawne pojęcie dobra wspólnego właściwe do interpretacji klauzuli dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. od pojęć pozaprawnych w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU – 2011/A/3/26, pkt 3.2. Kwestią relacji zachodzących pomiędzy prawnym i pozaprawnym pojęciem dobra wspólnego zajmował się M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 23–45.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Szerzej na temat pisał m.in. M. Piechowiak, *Dobra wspólne jako fundament...*, s. 195 i n.

uznanie praw człowieka za zasadniczy element dobra wspólnego<sup>17</sup>. W Konstytucji RP nazwą „dobro wspólne” posłużono się już, nie bez przyczyny, w preambule i w wyrażającym istotę państwa – art. 1. Stanowi on, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli<sup>18</sup>. Dobro to jest uznawane za fundament polskiego porządku konstytucyjnego wpływający wymiennie na kształtowanie ładu publicznego w państwie. Sięgając do tzw. klasycznej tradycji refleksji nad dobrem wspólnym<sup>19</sup>, w przywołanym wyżej przepisie, w odróżnieniu od konstytucji kwietniowej<sup>20</sup> deklarującej w art. 1 ust. 1, że Państwo Polskie jest „wspólnem dobrem wszystkich obywateli”<sup>21</sup>, nie wyeksponowano siły i powagi państwa oraz obowiązków ciążących na jego obywatelach (zmiana szyku wyrazów była zamierzona). Odejście od etatystycznej wizji jest odczytywane jako nadanie jednostce prymatu, choć nie w kategoriach absolutnych, względem państwa. Jak twierdzi B. Banaszak, „Z tego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli wynika, że ustrojodawcy chodzi o uznanie przede wszystkim służebnej roli państwa i jego organów wobec obywateli, a nie podkreślenie znaczenia określonego zachowania się obywateli wobec państwa. Państwo zobligowane zostaje do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju indywidualnego zagwarantowanego w Konstytucji”<sup>22</sup>. Treści nadawane użytemu w art. 1 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej terminowi „dobro wspólne” wzbudzały kontrowersje i spory. Według M. Piechowiaka dobro wspólne, desygnowane klauzulą dobra wspólnego z wyżej wskazanego artykułu, „jest – mówiąc krótko – sumą warunków integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej”<sup>23</sup>. Dookreślając podstawowe znaczenie konstytucyjnej klauzuli dobra wspólnego, autor ten przyjął, korzystając z dorobku nauki społecznej Kościoła katolickiego, że dobro wspólne „to suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności”<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne...*, s. 24.

<sup>18</sup> Do dobra wspólnego odniesiono się też w art. 25 i 82 obowiązującej obecnie ustawy zasadniczej. Wypada dodać, że w Konstytucji RP posłużono się również takimi terminami, jak: dobro publiczne, dobro państwa, dobro Ojczyzny, pomyślność obywateli.

<sup>19</sup> O tradycji klasycznej i etatystycznej pisał M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne...*, s. 24 i n.

<sup>20</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 22.

<sup>21</sup> Mimo podobieństwa brzmienia, w doktrynie zauważa się, że „znaczenie tamtego przepisu było zgoła inne” – szerzej np. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1 i n.

<sup>22</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>23</sup> M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne...*, s. 45.

<sup>24</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 433. Zob. też, tenże, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom.1. Komentarz + Art. 1–86...*, s. 178.

W przekonaniu tego autora podmiotami korzystającymi z dobra wspólnego są jednostki, rodziny i inne społeczności, przy czym „Zasadniczym punktem odniesienia są jednostki, które – jako obdarzone godnością tak z ontologicznego, jak i aksjologicznego punktu widzenia są pierwotne”<sup>25</sup>. Podobne definicje formułowane są przez innych przedstawicieli doktryny postrzegających dobro wspólne jako „całokształt warunków życia społecznego, które pełniej pozwalają grupom i poszczególnym ich członkom integralnie się rozwijać oraz osiągać doskonałość”<sup>26</sup>. Zdaniem Z. Cieślaka „Rzeczpospolita Polska jest przez jedność ustroju i wartości «dobrem wspólnym» obywateli i jednocześnie jako Państwo, pierwszym instytucjonalnym strażnikiem i gwarantem ich trwania i rozwoju”<sup>27</sup>. Wraz z innymi zasadami konstytucyjnymi, dobro wspólne kreuje zasadę szczególną, nazywaną przez M. Piechowiaka „konstytucyjną zasadą zasad”<sup>28</sup>. Zasada dobra wspólnego jest jednym z samoistnych wzorców kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Dobro wspólne uznawane jest za naczelną wartość, obejmującą wszystkie wartości konstytucyjne<sup>29</sup>, leżącą u podstaw obowiązującego porządku prawnego w demokratycznej, pluralistycznej wspólnocie upodmiotowionych, wolnych obywateli. Pojęcie „dobro wspólne” skupia ponadto wszelkie inne wartości (dla których realizacji stanowi się prawo) wyrażone *explicite* w ustawach zwykłych i aktach podstawowych bądź dekodowane z ich tekstu. W bogatym katalogu tych wartości na czoło wysuwa się człowiek, jako jednostka i jako osoba<sup>30</sup> z jego niezbywalną, przyrodzoną

<sup>25</sup> M. Piechowiak, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz + Art. 1–86...*, s. 179.

<sup>26</sup> Takie ujęcie zaproponowali W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki w słowie wstępnym monografii W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 7. Dobro wspólne utożsamiane jest też z państwem, pierwotną wspólnotą opierająca się na konkretnych wartościach i zapewniająca jednostkom odpowiednie warunki do życia – szerzej M. Stębel, *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 140 i n. Por. też W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, PiP 2006/11, s. 17–28. O różnym rozumieniu dobra wspólnego pisała też M. Stahl. Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 47 i n.

<sup>27</sup> Z. Cieślak, w zdaniu odrębnym do przywoływanego już wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU – 2011/A/3/26, pkt 3.2.

<sup>28</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 42.

<sup>29</sup> Tak też m.in. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 276. Zdaniem M. Zdyba, dobro wspólne jawi się jako wartość syntezująca inne wartości – M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie...*, s. 190.

<sup>30</sup> Interesujące jest, że dobro wspólne ludzi odnoszone jest też do dobra wspólnego ich genów. Zob. np. A. Stępnik, *Dobro wspólne ludzi czy dobro wspólne genów? Dobro wspólne z perspektywy współczesnego ewolucjonizmu*, [w:] D. Prabuca (red.), *op. cit.*, s. 387–395. Zob. też także A. Morzyniec, *Współczesne technologie a dobro wspólne*, [w:] D. Prabuca (red.), *op. cit.*, s. 397–408.

godnością, stanowiącą źródło wolności i praw<sup>31</sup>. W przekonaniu M. Stahl „rolą państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym prawa administracyjnego, jest dążenie do dobra wspólnego, którego fundamentem jest godność osoby ludzkiej”<sup>32</sup>. Dobro wspólne – z założenia – jak zauważa M. Granat, „nie musi znajdować się przy większości i wspólnocie [...] Dobro wspólne jako zasada i jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie TK ma status, a z pewnością funkcję zbliżoną do godności człowieka [...] jest ono miarą dla innych wartości konstytucyjnych”<sup>33</sup>.

Zakreślona ustawą zasadniczą kategoria dobra wspólnego musi być uwzględniana nie tylko w obszarze prawa konstytucyjnego, ale w całym porządku prawnym, nie wyłączając, rzecz jasna, prawa administracyjnego<sup>34</sup>. Dobro to uczyniono wręcz składnikiem niektórych definicji administracji publicznej lub prawa administracyjnego. Prawo to jest jednym z ważniejszych instrumentów osiągnięcia celów społecznie aprobowanych i użytecznych, w tym przede wszystkim zaspokajania potrzeb ludzkich. Przyjmując, że podstawowym kryterium wyróżniającym prawo administracyjne jako integralną gałąź prawa są podstawy aksjologiczne, Z. Cieślak zaproponował, by mianem prawa administracyjnego nazywać „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”<sup>35</sup>. W jego opinii

<sup>31</sup> Odnosząc się do działań administracji publicznej, odgrywających ogromną rolę w procesie realizacji dobra wspólnego, M. Stahl słusznie twierdzi, że jednostka stała się obecnie centralnym punktem odniesienia dla oceny tych działań – M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 662.

<sup>32</sup> M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 22.

<sup>33</sup> M. Granat, *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 137.

<sup>34</sup> Słusznie twierdzi M. Stahl, że „konstytucja jest najważniejszym prawem i stosuje się ją bezpośrednio, jej postanowienia muszą być brane pod uwagę w ustaleniu treści tego pojęcia, jego cech i konstrukcji w prawie administracyjnym, opierającym się przecież na konstytucji i realizującym jej zasady – M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 57. Od lat przyjmuje się, że prawo administracyjne jest swoistym rozwinięciem ustawy zasadniczej. Wartym przywołania jest interesujący pogląd A. Peretiatkowicza, który zestawiając prawo konstytucyjne z prawem administracyjnym, pierwsze porównuje do anatomii, a drugie do fizjologii – A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 12.

<sup>35</sup> Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 55. Tak również tenże, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 55. Dobro

„Pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo. W określeniu prawa administracyjnego pojęcie dobra wspólnego pełni funkcję pojęcia-narzędzia, sygnalizującego jedynie istnienie skonkretyzowanych wartości i celów w obowiązujących regulacjach prawnych”<sup>36</sup>. Ten też autor podkreśla, że „tylko funkcja państwa zwana «administracją» polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego”<sup>37</sup>. Ma ono służyć dobrobytowi i rozwojowi obywatela m.in. poprzez wzmacnianie więzi społecznej pogłębiającej jego przynależność do grupy. Temu też celowi sprzyjają liczne instytucje przypisywane społeczeństwu partycypacyjnemu i obywatelskiemu, biorącemu aktywny udział m.in. w kontroli społecznej w poczuciu, jak napisała M. Strahl, „realnego współuczestnictwa w zarządzaniu sprawami publicznymi”<sup>38</sup>. Dobro wspólne ma być mechanizmem konsolidującym, a nie dezintegrującym wspólnoty. Z zasadami równości, sprawiedliwości społecznej<sup>39</sup>, solidaryzmu i pomocniczości jest ono sensem i motywem budowania, funkcjonowania i rozwoju zinstytucjonalizowanej i oddanej służbie człowiekowi społeczności. Zasadnie napisał W. Sokolewicz, że „to nie państwo jako dobro wspólne jest wspólnotą obywatelską, lecz odwrotnie – państwo jako wspólnota obywatelska staje się dobrem wspólnym”<sup>40</sup>.

Nie ma dobra wspólnego bez dobra ludzi obdarzonych przyrodzoną godnością (uznawaną za fundamentalną i w pewnym sensie pierwszą

---

wspólne uczyniłam jednym z jej elementów konstrukcyjnym w proponowanej przeze mnie definicji prawa administracyjnego. Zob. np. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 102.

<sup>36</sup> Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.) i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007 i Warszawa 2011, s. 56.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>38</sup> M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 702. Problematyka społeczeństwa obywatelskiego budziła duże zainteresowanie w doktrynie prawa administracyjnego. Zob. np. J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited 2009.

<sup>39</sup> Konstytucja RP, zdaniem P. Wilczyńskiego i A. Wilczyńskiej, „poprzez powiązanie sprawiedliwości, dobra wspólnego i przyrodzonej godności wyraźnie dystansuje się od koncepcji sprawiedliwości normatywistycznych, upatrujących źródła sprawiedliwości w zasadzie wyłącznie w prawie pozytywnym” – A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *op. cit.*, s. 77.

<sup>40</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 5.

wartość konstytucyjną<sup>41</sup>), świadomych swej tożsamości, własnej wartości, zaspokajających uznane prawnie aspiracje i dążenia. Nie jest to dobro abstrakcyjne ani niczyje. Przeciwnie, ma to być dobro rzeczywiście odczuwane przez wszystkich obywateli, równych w swych prawach i powinnościach<sup>42</sup>. Oddane wszystkim służy też każdemu, co nie znaczy, że w sposób wybiórczy i zawsze w ten sam sposób. Dobro wspólne pomnaża dobra jednostek, a liczne dobra „przypisane” pojedynczemu człowiekowi (np. zdrowie, zapewnione miejsce pracy, wykształcenie itd.) wzbogacają dobro wspólne tworzące łącznie swego rodzaju wspólnotę dóbr. Razem przyczyniają się one do powodzenia i rozwoju obywateli w przestrzeni publicznej, ale i w życiu prywatnym. Jak celnie zauważa J. Boć, „Dobro wspólne nie może się oddalać ani nie może być oddalane od obywatela, dla którego potrzeb ostatecznie jest pomyślane. Dobro wspólne ma służyć niewątpliwie dobru jednostki, jego tworzeniu, poszerzaniu i pogłębianiu. Ma przeciwdziałać ograniczeniu i gaśnięciu własnego wykorzystania”<sup>43</sup>. Realizacja tego dobra wymaga poszanowania uniwersalnych wartości i standardów demokratycznego państwa prawnego. Dobro wspólne nie jest celem samym w sobie. Jest celem wymagającym nieustannego zaspokajania potrzeb człowieka, urzeczywistnienia jego praw (zagwarantowanie fundamentalnych praw człowieka jest nieodłącznym składnikiem dobra wspólnego) i rozwiązywania problemów tworzonych przez ludzi wspólnot.

Z dobra wspólnego czerpiemy, ale też partycypujemy w jego budowie, również kosztem ograniczania (w różnym stopniu, przy zachowaniu wymogów konstytucyjnych, w tym poszanowania zasady proporcjonalności) przyznanych nam wolności lub praw, np. prawa do własności. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). W obszarze prawa administracyjnego na uwagę zasługuje w szczególności instytucja wyłączenia przewidziana już w unormowaniach konstytu-

<sup>41</sup> Tak np. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 427. Trybunał Konstytucyjny przyznał wyraźnie prymat takim wartościom, jak życie i godność człowieka, przyjmując, że „Wartości te stanowią trzon europejskiej cywilizacji i wyznaczają ideę przewodnią centralnego w naszej kulturze (także prawnej) pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie, że nie dopuszczają «zawieszenia» lub «zniesienia» w konkretnym kontekście sytuacyjnym” – wyrok z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, OTK-A 2008/7/126, z głosem aprobującą J. Kuleszy, PiP 2009/9, s. 122–127.

<sup>42</sup> Już w preambule Konstytucji RP napisano m.in.: „my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski...”.

<sup>43</sup> J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym...*, s. 152.

cyjnych. W myśl art. 21 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1). Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Pojęcie celu publicznego dookreślono (przywołując także cele publiczne określone w innych ustawach) w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>44</sup>. Realizacja i pielęgnowanie dobra wspólnego wiąże się nieraz z wypełnianiem licznych obowiązków. W myśl art. 82<sup>45</sup> ustawy zasadniczej obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne. Troska ta związana jest z gotowością do samopoświęcenia i ofiar, niekiedy nawet życia, choćby przy wypełnianiu konstytucyjnej powinności obrony Ojczyzny. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP). Poza wskazanymi powyżej przykładami, w unormowaniach ustawowych, głównie prawa administracyjnego, przewidziano wiele innych obowiązków podyktowanych dobrem wspólnym. Kierując się zasadą wzajemnej lojalności i solidarności społecznej, wszyscy beneficjenci, a zarazem współtwórcy dobra wspólnego powinni przyczyniać się do jego poszanowania i – w miarę posiadanych możliwości – pomnażania. Wszyscy też, choć nie w jednakowej mierze, ponoszą współodpowiedzialność za to dobro<sup>46</sup>. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na władzy publicznej<sup>47</sup>. Należyta dbałość o dobro wspólne, wytyczająca granice legalnych za-

180

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm. (art. 6). W tej też ustawie stwierdzono, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3). Szerzej M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 107 i n. W wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wywłaszczenie na cel publiczny związane z budowę bezpiecznych dróg uznano za priorytetowy cel publiczny i działanie ze względu na dobro wspólne. Zob. np. wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTK-A 2012/9/106 i przywoływane w nim opracowanie: B. Adamiak, *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru publicznemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzczińskiemu*, Warszawa 2012, s. 29–35 oraz wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU 2004/A/7/66.

<sup>45</sup> Zestawiając art. 1 i art. 82 Konstytucji RP Z. Cieślak trafnie wskazuje na brak ich tożsamości znaczeniowej. Z. Cieślak w zdaniu odrębnym do przywoływanego już wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU – 2011/A/3/26, pkt 3.1.

<sup>46</sup> Jak twierdzi A. Błaś „Na wszystkich obywatelach spoczywa odpowiedzialność za to, aby dobro wspólne nie zostało podzielone pomiędzy na przykład rywalizujące partie polityczne lub grupy społeczne nie kierujące się solidarnością i koniecznym obywatelskim zespoleniem” – A. Błaś, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 15.

<sup>47</sup> Warto dodać, że zgodnie z art. 1 uchwały Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej (M.P. nr 24, poz. 338), Poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego

chowań, jest podstawą istnienia oraz priorytetowym celem i wymiernym wyznacznikiem postępowania tej władzy<sup>48</sup>. Dobro to jest też pierwszoplanowym miernikiem jej oceny<sup>49</sup>. Pełniący misję publiczną muszą działać na rzecz społecznie akceptowanego dobra wspólnego<sup>50</sup>. Takie przedsięwzięcia wymagają częstokroć zharmonizowania, właściwego wyważenia i rozstrzygnięcia kolizji dóbr prawnie chronionych, w tym składających się na dobro wspólne. Wskazywana wcześniej niedookreśloność pojęcia „dobro wspólne” narzuca potrzebę przeciwdziałania niebezpieczeństwu uczynienia z niego użytecznego narzędzia manipulacji prowadzącej do zniweczenia czy wypaczenia sensu i wartości tego dobra. Celnie zauważa M. Zdyb, że „Włodarz dobra wspólnego nie może domagać się ofiar z wartości najwyższej rangi dla wspólnych wartości niższego rzędu [...] ani włączania korzyści li tylko partykularnych w konsekwentny obraz dobra wspólnego. Hierarchia wartości ważnych z punktu widzenia ładu publicznego w państwie wymaga więc zrozumienia relacji godności oraz praw i wolności osoby oraz dobra wspólnego”<sup>51</sup>. Dobro wspólne wytycza drogę dla działań (wstrzymanie się od działań) niezbędnych do jego urzeczywistnienia, stanowi też tamę dla działań w nie godzących. W orzecznictwie Trybunału Konstytu-

zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne. Dla porównania w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1605 ze zm.), w art. 1 ust. 1 napisano, że Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat, kierując się dobrem Narodu. W tej też ustawie w rocie ślubowania (art. 2 ust. 1 i 2) użyto określenia „dobro obywateli”.

<sup>48</sup> Podobnie m.in. M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 96 oraz przywoływany przez nią M. Zdyb, *Służba publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 355. Zob. także W. Arndt, *Dobro wspólne jako kryterium postępowania władzy*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 200–210.

<sup>49</sup> Zdaniem M. Zdyba, „dobro wspólne stanowi kryterium prawości działań organów państwa” – M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie...*, s. 190.

<sup>50</sup> Dobra chronione są przepisami różnych gałęzi prawa, w tym prawem konstytucyjnym, karnym, cywilnym i administracyjnym. Kwestie ochrony dóbr w prawie administracyjnym uczyniono przedmiotem monografii: Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014. Dobro wspólne i inne dobra chronione prawem są jednocześnie wartościami. Problematykę wartości w prawie administracyjnym zaprezentowano w monografii: J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015. O konieczności wyważania wartości, na których zależy jednostce i innych wartości, które musi chronić państwo pisała m.in. M. Stahl, [w:] *Od obywatela do człowieka...*, s. 663. Zob. też M. Korzycka-Iwanow, *Dobra chronione w obszarze prawa rolnego i żywnościowego*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bèrier, K. Szczucki (red.), *op. cit.*, s. 296–314 oraz tamże P. Grzebyk, *Dobro wspólne w przepisach prawa pracy*, s. 329–339.

<sup>51</sup> M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wolność ustrojowa*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 450; zob. też przywoływaną tam pracę: J. Majka, *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993, s. 247.

cyjnego podkreślano, że uznawanie państwa jako dobra wspólnego oraz zasada zaufania obywateli do państwa stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne<sup>52</sup>. W innym wyroku napisano, że „sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach tylko przywilejów, lecz należy je ujmować raczej w kategoriach służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne”<sup>53</sup>. Organy władzy muszą kierować się dobrem wspólnym, „nie mogą natomiast wykorzystywać swoich kompetencji do realizacji np. własnych interesów faktycznych przeciwstawianych dobru wspólnemu”<sup>54</sup>. Dobro wspólne powinno być przeznaczone na realizację potrzeb wspólnoty i zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania państwa. Niedopuszczalne jest wszelkie trwonienie czy marnotrawienie, w tym nieprzemysłane «rozdawnictwo» dobra wspólnego<sup>55</sup>.

Jak już podkreślałam, formuła dobra wspólnego jest niezwykle pojemna, mieści w sobie nieprzebrane, ujmowane wielowymiarowo, dobra. Organizowanie każdej wspólnoty służyć ma przede wszystkim tym, którzy ją stworzyli, tworzą i będą tworzyć. Prawidłowość ta widoczna jest we wszystkich, mniej czy bardziej zinstytucjonalizowanych społecznościach, których powstanie i trwanie podyktowane jest dobrem wspólnym jej członków. Dobro wspólne, o jakim mowa w art. 1 Konstytucji RP, ogarnia swoim zakresem nie tylko poszczególnych obywateli (z ich wolnościami, prawami i obowiązkami wobec Państwa) i wspólnotę państwową, ale też np. mniejsze społeczności<sup>56</sup>, w tym gminy<sup>57</sup>. Dzisiejsza Rzeczpospolita Polska nie funkcjonuje bez tych lokalnych wspólnot. Społeczność gminna partycypuje w budowie dobra ogólnopaństwowego. Jest też jednym z podmiotów korzystających z jego zasobów. Dobro gmin<sup>58</sup>, a w jego ramach

<sup>52</sup> Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU – 2002/A/2/18.

<sup>53</sup> Wyrok z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998/2/13. Podobnie w wyroku TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK – A 2004/9/93, w którym wyraźnie napisano, że na osobach pełniących służbę publiczną ciąży szczególny obowiązek troski o dobro wspólne. Wyrok ten był wielokrotnie przywoływany w orzecznictwie sądów administracyjnych, zob. np. wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., I OSK 733/12, Lex nr 13665222.

<sup>54</sup> Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08 OTK-A 2009/9/139. Zob. też np. wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., I OSK 2058/12, Lex nr 1331532.

<sup>55</sup> W sposób zbliżony w wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87.

<sup>56</sup> Podobnie M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 60

<sup>57</sup> O lokalnej budowie dobra wspólnego pisano m.in. w: *Jak lokalnie budować dobro wspólne? Poradnik dla działających lokalnie. Doświadczenia programu Lokalne Partnerstwo Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności*, Warszawa 2012.

<sup>58</sup> W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) posłużono się określeniami: „dobro wspólnoty samorządowej gminy”, „dobro mojej gminy i jej mieszkańców”, „dobro publiczne”, „pomyślność mieszkańców”.

pomyślność jej mieszkańców, wplecione jest w dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita Polska, co nie oznacza, że jest ono z nim zawsze zbieżne i wypełnia je w całości<sup>59</sup>. Według A. Szewca „Dobro każdej, a więc także gminnej, wspólnoty samorządowej to jej pomyślność, czyli prawidłowy rozwój społeczny, gospodarczy, kulturowy i cywilizacyjny. W szczególności mieści się w nim coraz lepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb tej wspólnoty, wzrost jej zamożności i znaczenia oraz poprawa warunków życia jej członków<sup>60</sup>. Konstytucyjne pojęcie „dobro wspólne” i „dobro wspólnoty samorządowej”<sup>61</sup>, to pojęcia współzależne z wieloma podobieństwami, ale i odrębnościami. Społeczność gminna tworzy gminną wspólnotę lokalną. Jej oczekiwania i potrzeby pokrywają się w przeważającej części z dążeniami i potrzebami członków wspólnoty państwowej. Niekiedy są one przeciwstawne, stając się źródłem rozdzwiewu i konfliktu. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy mające charakter publiczny i znaczenie lokalne. Zdaniem B. Dolnickiego świadczy to jednoznacznie o uznaniu istnienia interesu lokalnego odrębnego od interesu państwowego<sup>62</sup>. Nie znaczy to, że interes gminy jest obojętny wobec interesu państwa i na odwrót<sup>63</sup>. Analogiczny wniosek nasuwa się przy porównaniu dobra wspólnego i dobra gminy. Dobro gminy czy innych wspólnot samorządowych to oczywiście nie jedyne przykłady dobra wpleczonego w dobro

<sup>59</sup> Zdaniem P. Wilczyńskiego dobro tych wspólnot „stanowi integralny element przewidzianej w Konstytucji konstrukcji dobra wspólnego (*bonnum commune*) – P. Wilczyński, hasło „Dobro wspólnoty” [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego – Cz. 1 Ustrój*, Warszawa 2000, s. 34.

<sup>60</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 23 ustawy o samorządzie gminnym*, publ. Lex 2012.

<sup>61</sup> Na temat znaczenia prawnego tej wspólnoty wypowiedziano się niejednokrotnie w doktrynie. Zob. np. W. Kisiel, *Komentarz do art. 1*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 42 i n. oraz przywołane tam piśmiennictwo.

<sup>62</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 65. B. Jaworska-Dębska, przywołując także inne podobne poglądy, podkreśla, że upodmiotowienie wspólnot lokalnych opiera się właśnie na uznaniu przez prawo odrębności tych interesów – B. Jaworska-Dębska, *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 364.

<sup>63</sup> W doktrynie przeważa pogląd, że kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny. Jest to interes nierzadko inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, co nie daje jednak podstawy do twierdzenia, że interes lokalny ma być apriorycznie traktowany jako mniej ważny. Zob. np. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 20 i wskazane przez tego autora piśmiennictwo. Co do zasady, podlega on takiej samej ochronie jak interesy ponadlokalne. Podobnie M. Korobłowski, *Zadania publiczne, potrzeby publiczne i zbiorowe potrzeby wspólnoty. Głos w dyskusji na tle art. 163 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 294 oraz przywołane przez tego autora poglądy innych przedstawicieli doktryny.

wspólne. Dobro to zawiera w sobie rozmaite dobra różnej natury: zbiorowe i indywidualne, materialne bądź niematerialne, dobra użyteczności publicznej, ale też dobra niemające takiego charakteru. Są one wymienione już w Konstytucji RP, choćby w art. 31 ust. 3 (np. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczna), ale także w licznych ustawach zwykłych. W zdecydowanej większości są to przepisy zaliczane do prawa administracyjnego. W regulacjach tych znajdujemy dobra nazwane wprost dobrem wspólnym, np. w preambule do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>64</sup> napisano już w pierwszym jej zdaniu, że oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa<sup>65</sup>. W innej ustawie, z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w części dotyczącej odpowiedzialności cywilnej, w art. 323 ust. 2 stwierdzono, że jeśli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna<sup>66</sup>. Znacznie częściej odwołanie się do dobra wspólnego przyjmuje formę zawołowaną, co nie zmienia tego, że określone dobro, nienazwane *expressis verbis* dobrem wspólnym (przy różnym jego dookreśleniu, w wielu przypadkach także bez dodatkowego dookreślenia) zaliczane jest do tej rozbudowanej kategorii. Dla przykładu, w preambule ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim uznano język polski za podstawowy element tożsamości i dobro narodowej kultury<sup>67</sup>. Do desygnatów pojęcia dobra wspólnego, poza uwzględnionymi już przykładami, włącza się również m.in.: tradycję, historię, dziedzictwo kulturowe, suwerenność narodu, poczucie wspólnoty z rodakami, dobrą organizację państwową i prestiż organów władzy, przestrzeń publiczną, przyrodę, różne rodzaje bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwo socjalne, pomyślność gospodarczą i ekonomiczny rozwój, ład państwowy, jawność życia publicznego i debatę publiczną, dobre prawo<sup>68</sup>.

Przedstawione powyżej rozważania, z konieczności skrócone, unaczyniły jak różnie może być pojmowane dobro wspólne i jak wiele ele-

<sup>64</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

<sup>65</sup> W art. 4 Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268) określono oświatę mianem dobra powszechnego.

<sup>66</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm. Pojęcie „dobra wspólne” pojawia się też w przyjmowanych w drodze uchwał Rady Ministrów zróżnicowanych programach i strategiach, np. w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, M.P. z 2013 r., poz. 640.

<sup>67</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.

<sup>68</sup> Można za M. Stahl przyjąć, że dobre prawo to prawo, „które z uwagi na treść i udział społeczeństwa w procesach jego tworzenia, dawałoby się ujmować jako dobro wspólne, odpowiadające standardom państwa demokratycznego i służyło realizacji misji publicznej” – M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 60.

mentów składa się na to dynamiczne, pojemne i otwarte pojęcie. Nie jest to dobro własne, ale – co do zasady – dobro dla innych i wobec innych. Dobro to – realizowane przez ludzi i dla ludzi – ma pełnić przede wszystkim służebną rolę wobec człowieka (bez alienacji i wykluczenia). Ma ono sprzyjać jego dobrostanowi i integralnemu rozwojowi oraz pomyślności budowanych przez ludzi zbiorowości. Dobro wspólne nie jest i nie może być zawsze takie samo. Zdeterminowane licznymi czynnikami jest ono relatywizowane przedmiotowo i podmiotowo. Ukazanie tego dobra może być dokonane w sposób generalny, swoiście abstrakcyjny, z reguły jednak wymaga odniesienia się do konkretnych okoliczności, „tu i teraz”. Nie ma jednej ponadczasowej wizji dobra wspólnego. Jego kształt, często uwikłany w burzliwe spory, nasycony jest wieloma, także subiektywnymi ocenami. To, co dla jednych będzie dobrem wspólnym, nie musi być takim dobrem dla pozostałych. Jednakowe postrzeganie tego dobra jest trudne, jeśli w ogóle osiągalne w pluralistycznym społeczeństwie. Ważne jest, kto i jak decyduje o tym, co jest dobrem wspólnym, kto, dlaczego i w jakim stopniu jest jego beneficjentem, i kto oraz jakim kosztem przyczynia się do jego realizacji. Właściwie pojmowane dobro wspólne, opierające się zwykle na dobrze pojętym kompromisie, należy budować, pielęgnować i wzbogacać. Działanie na jego niekorzyść lub wypaczanie jego treści prowadzi do nieprawości. Dobro to nie może być instrumentem silniejszych wobec słabszych, mechanizmem nacisku na jednostki lub społeczeństwo wykorzystywanym przez wszechmocną władzę. Ma ono być podstawowym kryterium jej oceny i środkiem w skutecznie sprawowanym nad nią nadzorem. Wcielanie w codzienne życie przychyłnej człowiekowi idei dobra wspólnego, odpowiadającej faktycznym oczekiwaniom i potrzebom społecznym, nie jest łatwym zadaniem. Wymaga ono wiedzy, rozsądku, rzetelności, uczciwości i dobrej woli w pierwszym rzędzie tych, którzy pełnią powierzoną im przez wspólnotę misję publiczną. Nazwa „dobro wspólne” nie może być jedynie ozdobnikiem, szlachetnym, dobrze brzmiącym ogólnikiem. Musi być ono praktycznie użyteczne w konkretnej przestrzeni życia ludzkiego. Dobro to pełnić ma funkcję nawigatora w torowaniu drogi do urzeczywistniania – przy zachowaniu równych szans i możliwości – dobrej jakości życia i rozwoju wszystkich wolnych obywateli w pomyślnie funkcjonującej – troszczącej się o obecne i przyszłe pokolenia – wspólnocie.