

Dariusz Dudek¹

Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości?²

Słowa kluczowe: konstytucja, dobro, dobro wspólne, wspólnota, państwo republikańskie, samorząd terytorialny, zasada decentralizacji, zasada pomocniczości

Keywords: constitution, good, common good, community, republican state, local government, principle of decentralization, principle of subsidiarity

Streszczenie

Konstytucja normuje szereg różnych dóbr i wartości związanych z życiem indywidualnym i zbiorowym. Dla konstytucyjnego ustroju republiki najważniejsze są dwa rodzaje wspólnot obywatelskich: państwo jako dobro wspólne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł analizuje te wartości w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., ustaleń historycznych i filozoficznych, a zwłaszcza nauki prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem autora, wspólnota samorządowa stanowi integralny element aksjologii konstytucyjnej, czyli idei dobra wspólnego, należącego do istoty państwowości polskiej. Zasada decentralizacji władzy publicznej stanowi doniosłą konsekwencję techniczno-prawną koncepcji państwa republikańskiego i zasady pomocniczości, a nie samoistne uzasadnienie aksjologiczne relacji państwa i samorządu terytorialnego. Relacje te oraz ich społeczna akceptacja zależy nie tylko od regulacji prawnych, ale też od postaw i odpowiedzialności polityków oraz zwykłych obywateli.

¹ ORCID: 0000-0002-1372-9285, profesor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. E-mail: dudek@kul.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu autora wygłoszonego na Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt.: *Samorząd a parlament – reprezentacja, prawotwórstwo i współpraca*, Lublin, 26 kwietnia 2019 r.

Abstract**State as Common Good and Local Government
Community – Identity or Collision of Values?**

The constitution regulates many different goods and values that relate to individual and collective life. In the constitution of the republic, two types of civic communities are most important: the state as a common good and local government units. Author of the article analyzes these two values in the light of the Polish Constitution of April 2, 1997, historical and philosophical foundations, and especially the science of law and case law of the Polish Constitutional Tribunal. According to the author, the self-government community is an integral element of constitutional axiology, i.e. the idea of the common good that belongs to the essence of Polish state. The principle of decentralization of public authority is an important technical and legal consequence of the concept of the republican state and the principle of subsidiarity, and not an independent axiological justification of the relationship between the state and local government. These relationships and their social acceptance depends not only on legal regulations, but also on the attitudes and responsibilities of politicians and ordinary citizens. The actual relationship between the republican state and the local government community and their social acceptance depends, however, on legal regulations, but also on the attitudes and responsibilities of politicians and citizens.

✱

I. Przedmiot rozważań

Człowiek jest istotą społeczną, zaś wspólnota ludzka jest jego naturalnym środowiskiem i przestrzenią życiową. Niezależnie od wagi indywidualnej twórczości czy wpływu jednostek na bieg historii, człowiek realizuje się przede wszystkim w różnorodnych relacjach międzyludzkich, poczynając od tej najbliższej i w pewnym sensie podstawowej – rodzinnej, poprzez różne postacie wspólnot i asocjacji: edukacyjne, zawodowe, religijne, kulturalne i polityczne, aż po lokalne wspólnoty samorządowe i państwo, a nawet wspólnoty globalne, organizacje międzynarodowe, jak Wspólnoty Europejskie, czy obecna Unia Europejska. Różny jest stopień naszej identyfikacji osobowej w poszczególnych wspólnotach, zapewne najsilniejszy we wspólnocie domowej, rodzi-

nie, ale bynajmniej nie musi on maleć odwrotnie proporcjonalnie do zasięgu personalnego danej grupy. Tożsamość narodowa i poczucie przynależności do państwa niejednokrotnie mogą okazać się silniejsze nawet, niż związek małżeński, czy relacje wynikające z pokrewieństwa.

Na płaszczyźnie konstytucyjnego ustroju państwa i mechanizmów sprawowania władzy publicznej najważniejsze są niewątpliwie dwa rodzaje wspólnot obywatelskich: państwo, jako wspólnota polityczna Narodu, czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej oraz wspólnoty lokalne, czyli jednostki samorządu terytorialnego. Przyjmuję przy tym następującą hipotezę badawczą: w świetle Konstytucji RP z 1997 r. wspólnota samorządowa stanowi integralny element aksjologii konstytucyjnej, czyli idei dobra wspólnego, należącego do istoty państwowości polskiej. Zasada decentralizacji władzy publicznej stanowi doniosłą konsekwencję techniczno-prawną koncepcji państwa republikańskiego i zasady pomocniczości, a nie samoistne uzasadnienie aksjologiczne relacji państwa i samorządu terytorialnego.

Niniejsze opracowanie ma na celu próbę ustalenia tytułowej relacji tych dwu strategicznych wspólnot wyłącznie na poziomie jurydycznym, poczynając od pewnych ustaleń natury ogólnej (historycznych i filozoficznych), z uwzględnieniem dorobku judykatury i doktryny. Oczywiście, jest to ograniczone pole badawcze, nieuwzględniające faktycznego poziomu identyfikacji człowieka z państwem oraz wspólnotą samorządową, do których przynależy. Ujęcie socjologiczne i politologiczne z pewnością poszerzyłoby zakres rozważań i wzmocniło siłę wniosków, na przykład poprzez zbadanie obrazu demokracji partycypacyjnej w skali mikro i makro³, jednak nie będzie ono obecne w niniejszym opracowaniu, bazującym na gruncie normatywnym.

II. Dobro wspólne w polskiej tradycji republikańskiej i w ujęciu filozoficznym

Zastosowanie w nazwie naszego państwa Rzeczpospolita Polska pojęcia „republiki” (od łacińskiego *res publica* – rzecz powszechna, wspólna) ma nie tylko uzasadnienie historyczne, związane z tradycyjną nazwą naszego pań-

³ W szczególności przez ustalenie poziomu frekwencji, czy postaw i preferencji elektoratu w wyborach i referendach ogólnopolskich oraz lokalnych.

stwa, ale aktualne i zasadnicze. Republika stanowi wielowymiarowe zjawisko prawno-ustrojowe, aksjologiczne i polityczne, determinujące koncepcję państwa oraz jego relacji wobec społeczeństwa i jednostki, organizację państwa i zasady sprawowania władzy publicznej, wreszcie system prawny oraz status podmiotowy człowieka i obywatela⁴.

W każdym z tych wymiarów: prawnym, politycznym i aksjologicznym, odnajdujemy społeczny, wspólnotowy wymiar państwa oraz fundamentalne założenie podmiotowości jego obywateli, tak w sferze indywidualnej, jak i życia zbiorowego. Współcześnie zatem znaczenie republikańskiej formy państwa nie ogranicza się do prostej opozycji wobec systemów monarchicznych, czy do warstwy symbolicznej, ale odnosi się do ogółu standardów konstytucyjnych państwa demokratycznego⁵ i państwa prawa, uwzględniającego godność człowieka i jej implikacje prawne. Sama nazwa państwa „republika” nie przesądza o faktycznym ustroju państwa, jak wskazują przykłady I Republiki Francuskiej w dobie rewolucji i terroru jakobińskiego, pseudo-republik w rodzaju Trzeciej Rzeszy Niemieckiej, czy republik sowieckich, bądź europejskich państw tzw. obozu socjalistycznego, w tym Polski „ludowej” okresu 1944–1989.

Patrząc wstecz warto przypomnieć, że już w preambule pierwszej konstytucji Rzeczypospolitej Obojga Narodów, „Ustawy Rządowej” z 3 maja z 1791 r.⁶, dostrzegamy wyraźną orientację na „dobro wspólne”. Fundamentalne atrybuty istnienia państwa, czyli egzystencja polityczna, ugruntowanie wolności, ocalenie Ojczyzny, niepodległość zewnętrzna i wolność wewnętrzna narodu, tzn. dwa aspekty suwerenności – stanowiły dobro powszechne i wartości, proklamowane jako cenniejsze od życia i szczęśliwości osobistej twórców konstytucji. Nie ma zatem wątpliwości, że polska koncepcja państwa jako dobra

⁴ Blżej w moim artykule: *Zasada republikańskiej formy państwa*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 125 i n.

⁵ Trafnie wyraził to konstytucjonalista francuski początku XX w. A. Esmein, stwierdzając że podstawowa różnica pomiędzy monarchią a republiką dotyczy określenia podmiotu władzy zwierzchniej: „w państwie republikańskim podmiot władzy naczelnej jest zbiorowy. W Rzeczypospolitej demokratycznej jest nim cały naród”, czy jeszcze dobitniej: zasada zwierzchnictwa narodowego „najzupełniej harmonizuje z rzecząpospolitą demokratyczną; to jest rzecz oczywista: ta ostatnia jest nawet jej naturalnym i odpowiednim urzeczywistnieniem”, por. *Prawo konstytucyjne*, II wyd. polskie, Warszawa 1921, s. 4 oraz s. 224–225.

⁶ Reprint oryginału m.in. w: *Konstytucja 3 Maja 1791 r.*, Ożarów Mazowiecki 2016.

wspólnego sięga co najmniej do tego miejsca, to jest do źródeł konstytucjonalizmu polskiego i europejskiego.

Również w preambule Konstytucji marcowej z 1921 r.⁷, nawiązującej do tradycji Konstytucji 3 Maja i statuującej zasadę ciągłości prawnej państwa, wyzwolonego z półtorawiekowej niewoli, wskazano wyraźnie na istotę dobra wspólnego: dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki – Ojczyzny mając na oku, w powiązaniu z mającymi prawnie-naturalną rangę prawami i wolnościami obywateli i dobrem powszechnym: dla dobra całej odradzającej się ludzkości.

Z kolei unormowanie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁸, utrzymując formę republiki przyjętą jeszcze u progu Poloniae Restitutae w 1918 r., zasadniczo ją modyfikowało, akcentując idee solidarystyczne i propaństwowe, odrzucając zasadę zwierzchnictwa narodu i podziału władz na rzecz koncepcji państwa jako „wspólnego dobra”⁹, zwierzchniej, jednolitej, niepodzielnej i nieodpowiedzialnej prawnie oraz politycznie władzy państwowej prezydenta, z podporządkowaniem mu wszystkich centralnych struktur państwowych. Konstytucja z 1935 r. w ograniczonym zakresie regulowała wolności i prawa jednostki, zapewniała jednak możliwość rozwoju wartości osobistych oraz wolności w granicach „dobra powszechnego”, podkreślając, iż obywatele winni są państwu wierność i spełnianie nakładanych na nich obowiązków, a ich uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne będą mierzone wartością wysiłku i zasług na rzecz „dobra powszechnego”.

Pomijając rozważanie pseudo-republikańskiej państwowości Polski „ludowej”, podkreślmy, że chociaż w odniesieniu do obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. podnoszono wątpliwość, czy statuuje ona zasadę republiki¹⁰, jej art. 1 jednoznacznie charakteryzuje aksjologiczną istotę naszej państwowości, stanowiąc: Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

⁷ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁸ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP Nr 30, poz. 227).

⁹ Art. 1.1 stanowił: Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli.

¹⁰ Według L. Garlickiego zasada ta „możliwa jest do wyczytania w konstytucji jedynie pośrednio”; por. *Komentarz do rozdz. I Konstytucji, uwaga 8*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9; odmiennie: W. Sokolewicz, z powołaniem m.in. na K. Complaka, *Komentarz do art. 1 Konstytucji, uwaga 6*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. V..., s. 4–5.

Pojęcie dobra wspólnego nie ma charakteru wyłącznie jurydycznego; jego koncepcje pochodzą z odległej refleksji filozoficznej¹¹ oraz współczesnej katolickiej nauki społecznej, skąd dopiero przenikały do regulacji prawnych, zwłaszcza konstytucyjnych. W ujęciu filozoficznym dobro wspólne było wartością, związaną z samą istotą państwa i prawa. Już Arystoteles podkreślał, że każde państwo stanowi pewną wspólnotę, a „każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (...), lecz w pierwszym rzędzie czyni to najprzedniejsza z wszystkich, która ma najważniejsze z wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią państwo i wspólnota państwowa”, zaś „człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie”¹².

Z kolei według św. Tomasza z Akwinu „wszelkie prawo ma na celu dobro wspólne”, przy czym „dobro jednego człowieka nie jest ostatecznym celem, ale jest przyporządkowane dobru wspólnemu”. Prawo natomiast stanowi „rozporządzenie rozumu dla dobra wspólnego (*rationis ordinatio ad bonum commune*) nadane i publicznie obwieszczone przez tego, kto ma pieczę nad wspólnotą”¹³.

Do dobra wspólnego odnosiły się ważne XX w. dokumenty Kościoła Katolickiego. Papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris* z 1963 r. podkreślał, że „prawdziwe dobro wspólne polega przede wszystkim na poszanowaniu praw i obowiązków ludzkiej osoby”, toteż porządek moralny nie tylko wymaga „istnienia władzy publicznej dla kierowania rozwojem dobra wspólnego w społeczeństwie, lecz także żąda, aby władza ta mogła tego rzeczywiście dokonać”¹⁴. W świetle „Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes*” Soboru Watykańskiego II z 1965 r., jednostki, rodziny i zrzeszenia, składające się na wspólnotę obywatelską, mają świadomość własnej niewystarczalności dla urzędnienia prawdziwie ludzkiego życia i ko-

¹¹ Por. M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2, s. 6 i n.; idem, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 47–159.

¹² „Kto zaś nie potrafi żyć we wspólnocie albo jej wcale nie potrzebuje (...) jest albo zwierzęciem, albo bogiem” – *Polityka*, ks. I, rozdz. I.1, 9 i 12; Warszawa 2002, s. 13 i n.

¹³ Por. *Suma teologiczna, I-II, q. 90–105, art. 2, 3 i 4, t. 13 Prawo*, tłum. i oprac. P. Bełch OP, Londyn 1986, s. 4–8; http://katedra.uksw.edu.pl/suma/suma_przelad.htm (20.01.2020).

¹⁴ *Pacem in terris (o pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności)*, nr 60 oraz 133–141; [http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Jan_XXIII/pacem_in_terriss/\(20.01.2020\)](http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Jan_XXIII/pacem_in_terriss/(20.01.2020)).

nieczność tworzenia szerszej wspólnoty, zwłaszcza politycznej, współpracującej dla rozwoju dobra wspólnego. „Wspólnota polityczna istnieje więc dla dobra wspólnego, w którym znajduje ona pełne uzasadnienie i sens, i z którego bierze swoje pierwotne i sobie właściwe prawo. Dobro zaś wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”. Natomiast wykonywanie władzy politycznej we wspólnocie oraz instytucjach reprezentujących państwo powinno zawsze odbywać się „w granicach porządku moralnego, dla dobra wspólnego” oraz legalnie ustanowionego porządku prawnego¹⁵.

Według Papieża Jana Pawła II, katolicka etyka społeczna skłania się do rozwiązania demokratycznego, choć zarazem „daleka jest od ‘kanonizowania’ tego ustroju”. Istotnym celem władzy jest realizacja dobra wspólnego, z poszanowaniem norm prawnych i moralnych; „państwo prawa wypełnia w ten sposób postulat każdej demokracji: tworzenia społeczeństwa wolnych obywateli, którzy razem wytrwale dążą do dobra wspólnego”¹⁶.

III. Dobro i wspólnota jako wartości konstytucyjne

Umiejętność rozpoznania dobra i zła oraz wolność dokonywania ocen i wyborów moralnych należą do istoty kondycji człowieczeństwa, *homo sapiens* to *homo ethicus*. Problem „dobra” to zawsze kwestia etyczna, ale też często ściśle jurydyczna, gdyż prawo nie jest i nie może być moralnie indyferentne¹⁷. Największy potencjał aksjologiczny w prawie pozytywnym zawiera zazwyczaj konstytucja, stanowiąca *constitutio* i *constans* ładu społecznego i prawnego w państwie.

Także tekst Konstytucji RP z 1997 r. zawiera liczne sformułowania aksjologiczne, dotyczące określonych wartości i dóbr, poczynając od preambuły, w której mowa m.in. o uniwersalnych wartościach prawdy, sprawiedliwości,

¹⁵ *Gaudium et spes*, nr 74; tekst: <http://www.kns.gower.pl/vaticanum/gaudium.htm> (20.01.2020).

¹⁶ *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci*, Kraków 2005, s. 134–136.

¹⁷ Por. m.in.: *Etyka a prawo i praworządność. Materiały IX Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego*, Kraków 2–3 czerwca 1997, red. J. Pawlica, Kraków 1998.

dobra i piękna oraz o powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski. W części systematycznej Konstytucji większość jej postanowień ma bezpośrednie albo pośrednie odniesienie do jakiejś wartości, czy postaci dobra. Oprócz proklamacji art. 1 Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, ustawa zasadnicza *expressis verbis* wskazuje sporą ilość i różnorodność dosłownie nazywanych dóbr, przykładowo: dobra kultury (art. 6, art. 73), dobro człowieka i dobro wspólne (art. 25 ust. 3), dobre imię (art. 47), dobro publiczne (art. 59 ust. 3), dobro rodziny (art. 71 ust. 1), dobro wspólne (art. 82), dobro obywateli (art. 104 ust. 2), dobro Ojczyzny (art. 130, art. 151), dobro państwa (art. 113), czy dobra osobiste (art. 233 ust. 1 w zw. z art. 47).

Katalog dóbr konstytucyjnych jest jednak znacznie szerszy, obejmuje bowiem wartości egzystencji państwa, jego suwerenność i niepodległość oraz integralność i nienaruszalność terytorium, zasady ustrojowe, m.in. zwierzchnictwa Narodu, demokratycznego państwa prawa, podziału, równowagi i współdziałania władz, aż po bardziej skonkretyzowane wolności i prawa człowieka i obywatela. Prawa podmiotowe też stanowią ewidentne dobra albo wyraźnie odnoszą się do tych dóbr, od praw osobistych poczynając, w tym prawa do życia, poprzez wszelkie przejawy wolności, aż po prawa polityczne i socjalne. Te ostatnie bardzo wyraźnie wiążą się z szeroko pojętymi dobrami materialnymi, społecznymi, kulturowymi, czy egzystencji osobistej.

Zważywszy, że wspólnotowość i życie w społeczności to naturalne cechy egzystencji człowieka, wspólnota stanowi szczególne dobro uznawane przez Konstytucję już w preambule, mówiącej o równości w prawach i w powinnościach wobec „dobra wspólnego” – Polski, o więzach „wspólnoty” z naszymi rodakami rozsianymi po świecie oraz o stanowiącej jeden z jej fundamentów zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich „wspólnot”.

Natomiast w części systematycznej Konstytucji są to przepisy: statuujący charakter naszej państwowości: Rzeczpospolita Polska jest „dobrem wspólnym” wszystkich obywateli – art. 1; definiujący (ogólnie) personalny charakter samorządu terytorialnego: ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa „wspólnotę samorządową” – art. 16 ust. 1; określający podstawy stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, które są kształtowane m.in. na zasadach „współdziałania” dla dobra człowieka i „dobra wspólnego” – art. 25 ust. 3; ustanawiający pierwszorzędny obowiązek obywatela polskiego, a mianowicie:

wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troskę o „dobro wspólne” – art. 82; stanowiący, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb „wspólnoty samorządowej” są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne – art. 166 ust. 1; przewidujący, iż członkowie „wspólnoty samorządowej” mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej „wspólnoty”, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – art. 170.

Ponadto Konstytucja w kilku miejscach traktuje o „współpracy”, „współdziałaniu”, czy o „wspólnym działaniu”: podkreśla świadomość (autorytetu konstytucyjnego) potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej – preambuła; jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, obok wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, jest solidarność, dialog i „współpraca” partnerów społecznych – art. 20; w przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, „obradują wspólnie” pod przewodnictwem Marszałka Sejmu (lub Senatu) jako Zgromadzenie Narodowe – art. 114 ust. 1; Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny m.in. gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do „wspólnej obrony” przeciwko agresji – art. 116 ust. 2; Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny m.in. gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do „wspólnej obrony” przeciwko agresji – art. 229.

Przytoczone przepisy ustawy zasadniczej rodzą pytanie, czy wskazane unormowania odwołujące się do pojęć dobra wspólnego, wspólnoty oraz współdziałania mają tożsamy aksjologicznie zakres desygnatów, czy też zachodzą pomiędzy nimi różnice nie tylko ilościowe: dobro globalne – państwowe – lokalne – indywidualne, ale i jakościowe: dobro nadrzędne, pierwotne i pierwszorzędne oraz pochodne i drugorzędne? Po wtóre, czy konstytucja formułuje jakieś dyrektywy dla rozstrzygnięcia potencjalnych konfliktów wartości różnych wspólnot, czyli dokonuje ich hierarchizacji w sferze udzielanej ochrony?

IV. Rozumienie dobra wspólnego w doktrynie i orzecznictwie

W literaturze prawniczej wskazano kilka wymiarów „dobra wspólnego”: historyczno-egzystencjalny (trwanie państwa i narodu, suwerenności, doświadczeń przeszłości), wspólnotowy (relacje różnych wspólnot wobec siebie

i wobec państwa), aksjologiczno-esencjalny (skierowanie na wartości podstawowe), moralny (związany z prawdą i hierarchią wartości), tetyczny (powinność służby państwu), wreszcie, materialny, subsydiarny i związany z celem państwa (wymiar teleologiczny)¹⁸.

Pomijając analizy podobieństw i różnic ujęcia dobra wspólnego w treści art.1 obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹⁹, w żadnym z nich nie można upatrywać bezwzględnego pierwszeństwa aksjologicznego państwa w odniesieniu do innych dóbr zbiorowych, bądź indywidualnych²⁰. Współcześnie konieczna jest rekonstrukcja istoty państwa jako dobra wspólnego, także poprzez pryzmat innych wartości i zasad konstytucyjnych, związanych z wymogami republiki, demokratycznego państwa prawa oraz z godnością człowieka.

Ponieważ w obowiązującej konstytucji polskiej przyjęto zasadę solidaryzmu²¹ i sprawiedliwości społecznej, solidarność międzyludzka stanowi zarówno dyrektywę interpretacji konstytucji przy stosowaniu jej przepisów przez adresatów, jak i moralną regułę koegzystencji społecznej (1 zd. wstępu *in fine*), w konsekwencji państwo jako dobro wspólne, czyli dobro powszechne, dobro ogółu, stanowi wartość społeczną, nie abstrakcyjną i przeciwstawną względem statusu indywidualnych osób, ich potrzeb i uprawnień.

Zważywszy, że państwo nie jest jedynym dobrem wspólnym, ani jedynym w ogóle dobrem respektowanym przez ustrojodawcę i zasługującym na ochronę, trudno byłoby definitywnie i hierarchicznie uporządkować tę sferę konstytucyjnych dóbr i interesów, czy ustalić generalne reguły rozwiązywania

¹⁸ Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz i in., Warszawa 2001, s. 190 i n.

¹⁹ Por. W. Sokolewicz, op.cit., s. 2 oraz J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich (1980–2005)*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 454 i n.

²⁰ Chociaż Konstytucja z 1935 r. mocniej akcentowała wymiar obywatelski, niż ogólnoludzki, w żadnej mierze nie „uprzedmiotowiła” człowieka, jako „masy”, czy bezwartościowego „trybiku w maszynierii państwowej”; takie podejście do relacji państwo-jednostka, pojawiło się dopiero w ustroju i prawie powojennej Polski, opartych na wzorcach sowieckich.

²¹ Por. A. Łabno, *Zasada solidarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Podstawowe założenia*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 195–208.

powstających na tym tle rozmaitych kolizji i konfliktów. Przeciwiężstwa dobra wspólnego i dobra prywatnego oraz interesu publicznego, grupowego i indywidualnego nie zawsze są ostre, łatwe do rozgraniczenia i ustalenia ich wzajemnych relacji. Z pewnością jednak nie można utożsamiać dobra wspólnego z interesem politycznym czy dobrem rządzących²², przeciwnie: trzeba dostrzegać i eliminować realne zagrożenia dla dobra wspólnego, nieuchronnie rodzące się w sferze sprawowania władzy publicznej, choćby w kontekście zjawiska korupcji²³.

Istotną konkretyzację konstytucyjnej wartości dobra wspólnego stanowi zawarte w art. 5 określenie celów i zadań państwa, obejmujące strzeżenie przez Rzeczpospolitą (czyli wszystkie jej organy, struktury i obywateli) niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnianie wolności i prawa człowieka i obywatela oraz ich bezpieczeństwa, strzeżenie dziedzictwa narodowego i zapewnienie ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Ochrona podobnych wartości egzystencji państwowej, stanowiąca zadanie Prezydenta RP (art. 126 ust. 1 i 2), należy do obszaru dobra wspólnego ogółu obywateli Rzeczypospolitej.

Dobro wspólne, związane z samą istotą państwa, stanowi zarazem podstawę i uzasadnienie wszelkich powinności prawnych jednostki (art. 82–86), przy czym w katalogu obowiązków jako pierwszą powinność każdego obywatela Konstytucja z 1997 r. wskazuje wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz „troskę o dobro wspólne”. Jest to niezbędnym korelatem koncepcji państwa jako dobra wspólnego (art. 1) oraz stanowi fundamentalne, oczywiste i wręcz „naturalne” uzasadnienie dla wszelkich powinności obywatelskich.

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja ma na względzie nie deklaracyjną tylko, potencjalną, czy wirtualną, ale aktywnie przejawianą i realizowaną troskę. Zatem podobnie jak płacenie danin publicznych, obrona ojczyzny czy służba wojskowa, także świadomy udział w wyborach publicznych stanowią skonkretyzowane i kwalifikowane prawnie przejawy

²² Por. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały TK” 2003, t. XVII, Warszawa 2003, s. 71.

²³ Por. wypowiedzi E. Łętowskiej, I. Lipowicz, J. Pruszyńskiego, M. Wyrzykowskiego i in. [w:] *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997, passim.

troski o dobro wspólne, swoiste minimum przyzwoitości obywatelskiej. I odwrotnie, brak poszanowania prawa, uchylanie się od powinności fiskalnych, czy lekceważenie wymogów obronności i bezpieczeństwa państwa, albo bojkot wyborów powszechnych i referendum – stanowią kwalifikowane przejawy braku tej troski, rodzące niejednokrotnie sankcje prawne, z karnymi włącznie.

Trafnie przy tym podniesiono, iż jednostka może podejmować szereg działań na rzecz dobra wspólnego poza obowiązującym systemem nakazów i zakazów prawnych, w ramach organizacji współuczestniczących w realizacji zadań publicznych, w codziennych zachowaniach i postawach patriotycznych oraz charytatywnych²⁴. Wszyscy obywatele stanowią podmiot zbiorowy państwa jako dobra wspólnego, co wiąże się z konsekwencjami zasady równości, zakazu dyskryminacji, w tym wykluczania ze wspólnoty obywatelskiej, ale i uprzywilejowania we wzajemnych relacjach z państwem²⁵.

W literaturze podkreśla się aspekt kolizyjny dobra ogólnego oraz dobra indywidualnego, konieczność ich odpowiedniego wyważenia oraz zobowiązanie do poświęcania interesów własnych na rzecz dobra wspólnego, jeśli to jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa²⁶. Szczególną rolę w tej mierze odgrywa Trybunał Konstytucyjny, który nie może w każdym przypadku stwierdzenia konfliktu pomiędzy interesem jednostkowym a powszechnym przyznawać prymatu dobru wspólnemu; jego obowiązkiem w każdej sprawie jest natomiast „sprawdzenie, w jakim stopniu kwestionowany przez jednostkę przepis urzeczywistnia ideę dobra wspólnego i ogólnego ładu konstytucyjnego”²⁷.

Autor komentarza do art. 1 Konstytucji RP, proponuje następującą „podstawową formułę” konstytucyjnej zasady dobra wspólnego: „Rzeczpospolita jest sumą warunków życia społecznego, umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej

²⁴ Por. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 254.

²⁵ Por. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 29–30.

²⁶ Zwracają na to uwagę B. Banaszak i M. Jabłoński, *op.cit.*, s. 253.

²⁷ Por. B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *op.cit.*, s. 77.

i tworzonych przez nich społeczności”²⁸. Formuła ta – w widoczny sposób nawiązująca do nauczania społecznego Kościoła – na pozór prosta, w rzeczywistości jest bardzo pojemna i skomplikowana, o czym świadczy choćby fakt, że jest dalej bardzo obszernie komentowana, w rozmaitych aspektach i kontekstach²⁹.

W odniesieniu do obszaru administracji publicznej, do którego niewątpliwie należy samorząd terytorialny, podkreśla się powinnościowe znaczenie dobra wspólnego, jednak ani ono, ani interes publiczny nie są celem samodzielnym, lecz służebnym wobec człowieka, a dobro wspólne jest celem działań władzy publicznej, w tym stanowienia prawa i administracji publicznej³⁰. Osiąganie i zabezpieczanie dobra wspólnego jest obecnie postrzegane również jako „misja” administracji³¹.

Dobro wspólne stało się też przedmiotem bogatego, choć nie zawsze konsekwentnego orzecznictwa naszego Trybunału Konstytucyjnego³². Jakkolwiek najważniejsze było uznanie przez Trybunał koncepcji dobra wspólnego za istotę państwowości polskiej³³, to niekiedy w dość dyskusyjny sposób przyjmował on „podporządkowanie” zasady dobra wspólnego „pierwszorzędnej” zasadzie demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji³⁴. Z drugiej strony Trybunał stwierdzał brak przeciwstawie-

²⁸ Por. M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 178.

²⁹ M.in. w ujęciu Rzeczypospolitej jako korelatu wzorca; obywatela jako beneficjenta, twórcy i gospodarza państwa, zasady-normy i jej treści; dobra jednostki jako celu państwa i prawa; relacji zasady dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej; podstawowych rozstrzygnięć antropologicznych w obszarze godności, wolności i praw człowieka oraz solidarności; uniwersalnych wartości konstytucyjnych; odesłań pozasystemowych; konstytucyjnego „testu” dobra wspólnego; ibidem, s. 179–213.

³⁰ Por. A. Mituś, *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2018, s. 74–75.

³¹ Por. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 161.

³² Por. analizę M. Piechowiaka obejmującą 90 orzeczeń TK z lat 1994–2010 odnoszących się do kategorii dobra wspólnego, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 359–432.

³³ Por. m.in. wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU 2010/3A/22.

³⁴ Por. m.in. wyroki TK z 21 lutego 2006, sygn. K 1/05, OTK ZU 2006A/2/18, z 29 października 2010, sygn. P 34/08, OTK ZU 2010A/8/84 i z 22 maja 2013, sygn. P 46/11, OTK ZU 2013A/4/42.

nia dobra wspólnego do dobrem jednostek i ich społeczności, uwzględniając zasadę pomocniczości³⁵, a nawet trafnie konstatawał dobro wspólne jako harmonię dobra obywateli i ich wspólnot³⁶, podkreślając jego ścisły związek z solidarnością³⁷.

Analogiczny wniosek wynika z refleksji nauki: ponieważ dobro Polski realizuje się w solidarnym działaniu, „dopiero ściśle sprzęgnięcie tych dwóch wartości pozwala dostrzec fundament aksjologii III RP”³⁸. To ostatnie ujęcie, zasługujące na zdecydowaną akceptację, prowadzi nas bezpośrednio do problematyki wspólnoty samorządowej w ujęciu konstytucyjnym.

V. Samorząd a zasady decentralizacji i pomocniczości

Rezygnując z bliższej prezentacji fenomenu samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza analizy jego teorii naturalnych, „państwowych” i mieszanych³⁹ oraz ewolucji historycznej⁴⁰ (co wykracza poza ramy tego opracowania), podkreślić jednak należy trzy kwestie.

Po pierwsze, już w Polsce międzywojennej zarysowała się podstawowa kontrowersja w przedmiocie istoty samorządu. Klasyczna teoria etatystyczna postrzegała samorząd terytorialny jako instytucję wywodzącą się od państwa i stanowiącą element jego organizacji, czyli postać zdecentralizowanej administracji państwowej. Skoro poza państwem nie ma zadań publicznych, to nie ma też miejsca na samorząd⁴¹. Według innego poglądu błąd tej koncepcji polega na potraktowaniu skutku, czyli decentralizacji, za przyczynę

³⁵ Por. wyroki z: 29 października 2009, sygn. K 32/08, OTK ZU 2009A/9/139; z 18 czerwca 2013, sygn. K 37/12, OTK ZU 2013A/5/60; z 13 stycznia 2015, sygn. SK 17/13; OTK ZU 2015A/1/5.

³⁶ Wyrok z 8 czerwca 2011, sygn. K 3/09, OTK ZU 2011A/5/39.

³⁷ Np. wyroki z 7 stycznia 2004, sygn. K 14/03, OTK ZU 2004A/1/1 i z 19 grudnia 2012, sygn. K 9/12, OTK ZU 2012A/11/136.

³⁸ Por. A. Łabno, op.cit., s. 205.

³⁹ Ich zwięzły opis podaje m.in.: M. Kruszevska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007, s. 16–23.

⁴⁰ Por. przykładowo: M. Chmaj, *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 21–36; W. Wytrzążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

⁴¹ Tak m.in. J. Panejko i M. Z. Jaroszyński, za: M. Kruszevska-Gagoś, op.cit., s. 19.

powstania samorządu, gdy w istocie stanowi on korporacyjny i samodzielny podmiot administracji, aczkolwiek powołany przez ustawę, a nie wynikający z naturalnego prawa społeczności lokalnych do samorządu (*pouvoir provincial et comunal*), jak przyjmowały teorie naturalistyczne⁴².

Po drugie, restytucja samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989–1990⁴³, zlikwidowanego *de facto* u progu Polski „ludowej”⁴⁴, stanowiąca efekt i prawny wyraz porozumień „okrąglego stołu”, była nie tylko fragmentem procesu przełamywania monopolu dotychczasowej władzy politycznej, czy decentralizacji administracji publicznej, ale też procesu odzyskiwania suwerenności narodu i budowania społeczeństwa obywatelskiego⁴⁵. W tym kontekście zakwestionowanie socjalistycznego modelu „centralizmu demokratycznego” w istocie nadawało sens zasadzie „decentralizacji”, w świetle której organizacja aparatu administracji publicznej wyklucza hierarchiczne podporządkowanie organów niższego stopnia organom stopnia wyższego⁴⁶.

Po trzecie, Konstytucja z 1997 r. stworzyła nowe i znacznie donioślejsze od poprzednich regulacji podstawy prawne, aksjologiczne i ustrojowe dla samorządu terytorialnego, zwłaszcza związane z zasadami pomocniczości i przyrodzonej godności człowieka (preambuła i art. 30) oraz istotą państwa republikańskiego jako dobra wspólnego (art. 1), niż potwierdzone w niej zapewnienie oparcia ustroju terytorialnego RP na decentralizacji władzy publicznej (art. 15), nawet jeśli „w samorządzie terytorialnym najpełniej przejawia się decentralizacja władzy publicznej”⁴⁷. Ta ostatnia zasada, choć wprost

⁴² Tak m.in. A. Kroński i T. Bigo, za: M. Kruszevska-Gagoś, op.cit., s. 17, 20–21.

⁴³ W drodze rewizji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444), a następnie zmiany Konstytucji RP z 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 94) i z tej samej daty kilku ustaw, w tym: o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96) oraz o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

⁴⁴ *De iure* zaś na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

⁴⁵ W jednym z orzeczeń TK uznał, że utworzenie samorządu terytorialnego było konsekwencją decentralizacji władzy publicznej – por. postanowienie z 22 maja 2007 r. sygn. SK 70/07, OTK ZU 2007/6A/60.

⁴⁶ Por. S. Serafin, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. B. Szmulik i in., Warszawa 2007, s. 104.

⁴⁷ Tak A. Skoczylas i W. Piątek, *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 953.

wysłowiona dopiero w tej konstytucji, była przecież obecna w polskiej praktyce ustrojowej i orzecznictwie TK już wcześniej⁴⁸, przy czym jej interpretacja nadal może budzić pewne dyskusje⁴⁹.

Warto podkreślić, iż to przesunięcie akcentów aksjologicznych z zasady decentralizacji w kierunku zasady pomocniczości (wypracowanej w katolickiej nauce społecznej⁵⁰), umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot⁵¹, jako konstytucyjnej podstawy istnienia i zadań samorządu terytorialnego, można odczytać także w nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie odwołał się do zasady subsydiarności w różnorodnych aspektach działania samorządu lokalnego, m.in. dotyczących samodzielności gminy i warunków jej ograniczania⁵², relacji działań podstawowych i ponadlokalnych wspólnot samorządowych⁵³, podziału zadań publicznych pomiędzy państwo o samorząd terytorialny⁵⁴, w szczególności z powierzeniem temu ostatniemu zadań, które mogą być bardziej efektywnie wykonywane przez mniejsze wspólnoty obywateli, w odpowiednio określonych ramach prawnych, z zapewnieniem zaspokajania potrzeb mieszkańców ale i z poszanowaniem ochrony interesów ogólnonarodowych, czyli dobra wspólnego⁵⁵.

Zdaniem Trybunału, w przeciwieństwie do relacji gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego do władz centralnych, przepisy Konstytucji nie

⁴⁸ W tym zakresie istnieje pewna analogia konstytucyjna, dotycząca reguły *incompatibilitas* (m.in. art. 103 Konstytucji), która nie jest samoistną zasadą, a regułą pochodną od nadrzędnej idei oraz zasady podziału i równowagi władz (art. 10).

⁴⁹ Zdaniem TK (z powołaniem na P. Sarneckiego) wynikająca z Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej sprawia, że „jednostki samorządu terytorialnego stają się integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie a pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich własną „władzą”, lecz przejawem „decentralizowanej” wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego” – wyrok z 31 stycznia 2013 r. sygn. K 14/11, OTK ZU 2013/1A/7.

⁵⁰ Por. zwłaszcza Encykliki papieża: Leona XIII *Rerum novarum* z 1891r., Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 r., Pawła VI *Populorum progressio* z 1967 r., Jana Pawła II *Centesimus annus* z 1991 r.

⁵¹ *Vide*: preambuła Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zd. 1 *in fine*.

⁵² Por. wyrok z 8 maja 2002, sygn. K 29/00, OTK ZU 2002/3A/30.

⁵³ Por. wyrok z 18 lutego 2003 sygn. K 24/02, OTK ZU 2003/2A/11.

⁵⁴ Por. wyrok z 7 grudnia 2005, sygn. Kp 3/05, OTK ZU 2005/11/131.

⁵⁵ Por. wyrok z 12 marca 2007, sygn. K 54/05, OTK ZU 2007/3A/25.

rozwijają standardu prawnego wzajemnych relacji tych jednostek względem siebie. W szczególności nie określa ich zasada decentralizacji władzy publicznej, która ma znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych. A skoro w ramach samorządu terytorialnego wyróżnia się nie szczeble, ale „kolejne kategorie” jednostek samorządowych, nie zachodzą pomiędzy nimi relacje nadzoru i kontroli. Ergo, relacje między tymi jednostkami. mogą być oparte wyłącznie na ich dobrowolnym współdziałaniu w wykonywaniu przypisanych ustawą zadań publicznych, o czym przesądza zasada pomocniczości, nakazująca „wspólnotom większym” pomoc „wspólnotom mniejszym”, w razie gdyby te nie były w stanie wykonać powierzonego im ustawą zadania publicznego⁵⁶. Szczególne tego konsekwencje dotyczyły m.in. prób odgórnego wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów na tym samym poziomie organizacyjnym, ale o zróżnicowanych dochodach, za pomocą tzw. „Janosikowego”⁵⁷.

Trybunał nie traktuje przy tym zasady pomocniczości za uniwersalny wzorzec konstytucyjny dla oceny wszelkich regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego. Przykładowo, „nie deprecjonując znaczenia konstytucyjnych zasad dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego”, tj. zasady pomocniczości oraz art. 15 Konstytucji uznał, że nie one są punktem odniesienia w sprawie dotyczącej wprost trybu prawodawczego⁵⁸.

Pomimo uchwalenia Konstytucji z 1997 r. na bazie kilkuletnich doświadczeń restytuowanego samorządu terytorialnego, ujmuje ona zjawisko sprawowania władzy publicznej przez samorząd lokalny dość enigmatycznie: samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przy czym przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 1)⁵⁹. Jakkolwiek samorząd ten zaliczany jest do sfery administracji publicznej, niewątpliwie „pierwsze skrzypce” odgrywa w niej administracja rządowa z Radą Ministrów na czele, prowadzącą politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczy-

⁵⁶ Por. wyrok z 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK ZU 2015/5A/65.

⁵⁷ Por. wyrok z 4 marca 2014 r. sygn. K 13/11, OTK ZU 2014/3A/28.

⁵⁸ Por. wyrok z 1 czerwca 2017 r. sygn. U 3/17, OTK ZU 2017A, poz. 46.

⁵⁹ Zdaniem TK zasada wynikająca z art. 16 ust. 2 Konstytucji „koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji” – wyrok z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU 2008/8A/139.

pospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1), czemu towarzyszy domniemanie rządowej własności kompetencyjnej (ust. 2).

Zgodnie z Konstytucją jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną; przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1). Niezależnie od braku w tej mierze jednoznacznego rozstrzygnięcia w Konstytucji czy ustawodawstwie, zdającym się łączyć osobowość prawną samorządu ze sferą prywatną, czyli *dominium*, należy przyjąć, że zarówno podstawowej jednostce, to jest gminie (mającej jako jedyną rangę konstytucyjną – art. 164 ust. 1) oraz pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje podmiotowość publicznoprawna⁶⁰. Tylko dzięki posiadaniu osobowości publicznoprawnej jednostki te mogą bowiem uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej oraz w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonywać przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2). Chodzi tu o samodzielne wykonywanie wszelkich powierzonych samorządowi zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych (art. 166 ust. 1 i 2), przy czym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2). Ta ostatnia ma gwarantować prawidłowe i samodzielne wykonywanie przez samorząd zadań publicznych, nie jest jednak tożsama z prawem do sądu, czyli środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki (art. 45 Konstytucji)⁶¹.

Dodajmy, iż samodzielność tych jednostek ma dwa aspekty; negatywny wyklucza arbitralne ingerencje w ich działalność ze strony innych organów władzy publicznej (także administracji rządowej), pozytywny dotyczy swobody wyboru działań dla realizacji zadań publicznych wspólnoty, oczywiście, w granicach prawa, w tym i Konstytucji⁶². Szczególnym obszarem owej samodzielności jest jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 Konstytucji), będąca w niektórych

⁶⁰ Przekonująco wykazuje to M. Kruszewska-Gagoś, zwłaszcza w rozważaniach nt. determinanty podmiotowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego, *op.cit.*, s. 29–72; podobnie wnioskuje S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 106–107.

⁶¹ Por. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU 2007/6A/60 oraz wyrok z 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14, OTK ZU 2016A/15.

⁶² Tak TK w wyroku z 29 października 2009 r., sygn. K. 32/08, OTK ZU 2009/9A/139.

przypadkach prawdziwą „piętą Achilleśa” naszego samorządu lokalnego i regionalnego⁶³, czego dowodzą również niektóre orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁶⁴.

Podsumowując tę część rozważań należy podzielić generalną ocenę, że właśnie Trybunał miał znaczący wpływ na nadanie właściwego sensu konstytucyjnym zasadom ustroju samorządu terytorialnego⁶⁵. Co bardzo istotne, generalne konstytucyjne powołanie samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2) oczywiście nadal koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), a obie te zasady stanowią reguły organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Nasz sąd konstytucyjny podzielił pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji i stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych oraz do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo⁶⁶.

⁶³ Por. uwagi nt. „konstytucji finansowej samorządu” – A. Skoczylas i W. Piątek, *Komentarz do art. 167 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 924–932.

⁶⁴ M.in. dotyczące niekonstytucyjności przepisów ustawy o działalności leczniczej, zobowiązujących jednostkę samorządu terytorialnego będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej do pokrycia straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligacyjne skutki finansowe dla działania takiego zakładu – wyrok z 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK ZU 2019A/67. Trybunał tradycyjnie podkreśla jednak, że „ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego jak też ich poziomu” – por. wyroki z 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU 1998/7/115 i z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU 2005/8A/89 oraz postanowienie z 26 czerwca 2014 r. sygn. K 13/12, OTK ZU 2014/6A/66.

⁶⁵ Por. J. Sługocki, *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego w praktyce*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 255–268 oraz P. Litwiniuk, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle poglądów o konstytucyjnej zasadzie pomocniczości*, [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz, Warszawa-Siedlce 2011, s. 256–268.

⁶⁶ TK w wyroku z 7 grudnia 2005 r. sygn. Kp 3/05 OTK ZU 2005/11A/131 dot. tzw. ustawy „warszawskiej”, z powołaniem na pogląd H. Izdebskiego, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 20.

VI. Wspólnota samorządowa

Unormowana w Konstytucji „wspólnota samorządowa” to swoista korporacja prawa publicznego, będąca zorganizowaną i zintegrowaną zbiorowością ludzką mieszkańców danego terenu⁶⁷. Pojęcie to nie zostało początkowo odczytane przez naukę jako szczególnie doniosłe, a wręcz osobliwe, „nieme, nie mające żadnego znaczenia prawnego”⁶⁸, jednak większość doktryny łączy z nim doniosłe i wymierne konsekwencje. Bowiem, wprawdzie to organy samorządy terytorialnego wykonują administrację samorządową, ale ich „mocodawcą i źródłem” jest wspólnota mieszkańców, stanowiąca samorząd terytorialny, czyli korporacja publicznoprawna⁶⁹. Istotna jest moc kreatywna wspólnoty, kształtowanie świadomości społecznej, poczucia wartości emocjonalnej, kulturowej, czy tradycyjnej zamieszkiwanego przez daną wspólnotę terytorium oraz jej wpływ na tworzenie i stosowanie prawa samorządowego, co potwierdzają badania socjologiczne⁷⁰.

Dobitnie wyraził to Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń podkreślając, że chociaż zgodnie z Konstytucją (art. 16 ust. 1) samorząd terytorialny istnieje z mocy prawa i wykonuje zadania publiczne w ramach przyśługujących mu ustawowych kompetencji, ustawodawca nie może tworzyć jego jednostek dowolnie, bez uwzględnienia realnych więzi łączących mieszkańców danego terytorium (art. 15 ust. 2 Konstytucji). „To, że samorząd jest tworem prawa nie może bowiem całkowicie przesłonić i pomijać faktu istnienia naturalnych więzi historycznych, gospodarczych, kulturowych, które przesądzają o tym, że dana grupa mieszkańców terytorium czuje i uznaje się za wspólnotę polityczno-terytorialną w stopniu wyższym, niż inne. (...) istnienie owych więzi ma przesądzające znaczenie dla oceny stopnia zwartości owej wspólnoty, jej samoświadomości oraz umiejętności formułowania przez nią własnych zbiorowych zadań i celów publicznych. Respektowanie i pielęgnowanie istniejących więzi jest obowiązkiem wszystkich władz i organów

⁶⁷ Por. m.in. A. Skoczylas i W. Piątek, *Komentarz do art. 16 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 419 i n. oraz cyt. tam literatura i orzecznictwo.

⁶⁸ Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 175 – za: S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 109.

⁶⁹ Por. S. Wrzosek, *Struktura administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. S. Wrzosek, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2016, s. 23.

⁷⁰ S. Fundowicz, *op.cit.*, s. 112–113.

publicznych w państwie, ponieważ służą one rozwojowi demokracji i sprzyjają aktywnym postawom obywatelskim⁷¹.

Wspólnota samorządowa powstaje *ex lege* dla realizacji wspólnych celów związanych z miejscem zamieszkania i zaspokajaniem potrzeb zbiorowych, co stanowi wykonywanie administracji publicznej. Posiada przy tym cechy specyficzne, a wśród nich „przymusowy” charakter tej wspólnoty, istniejącej niezależnie od woli i subiektywnej identyfikacji mieszkańców, co sprawia w konsekwencji, że nie można być z niej wykluczonym z jakiegokolwiek powodu, np. bierności i braku zaangażowania czy zainteresowania sprawami wspólnoty, a nawet działania na jej szkodę. Jest to zresztą ogólniejszy problem społeczny, pewnego wycofania się z działalności związanej ze sferą publiczną czy życiem zbiorowym, co znajduje wyraz nie tylko w absencji wyborczej⁷².

W tym ostatnim kontekście, związanym z instrumentami demokracji politycznej, na uwagę zasługuje istotny aspekt działalności wspólnoty samorządowej dotyczący instytucji referendum lokalnego.

Zgodnie z Konstytucją, członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (art. 170). Jest charakterystyczne, że odnośny przepis stanowi o wspólnocie samorządowej, a nie o jednostce samorządu terytorialnego, czyli o stronie podmiotowej (personalistycznej), nie zaś organizacyjno-prawnej samorządu. Co ważne: jakkolwiek referendum lokalne może dotyczyć wyłącznie spraw istotnych dla wspólnoty, ustrojodawca nie ograniczył jego zakresu przedmiotowego (jak to ma miejsce w przypadku referendum ogólnokrajowego). Ponieważ jednak zgodnie z delegacją konstytucyjną zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa, wypada zauważyć, iż w myśl tej regulacji mieszkańcy jednostki samorządu terytorial-

⁷¹ Wyrok z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU 2003/2A/16, dot. zgodności ustawy o referendum lokalnym z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego.

⁷² W. Wytrążek ukazuje ciekawe zestawienie cech wspólnoty samorządowej, czyli administracji publicznej i wspólnoty mieszkaniowej jako administracji prywatnej, uznając tę ostatnią za swoistą szkołę aktywności obywatelskiej; por. *Nauka samorządności w społecznościach lokalnych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Grabczuk, M. Szewczak, Lublin 2010, s. 277–296.

nego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę m.in. co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki⁷³. Zawężająca ustawowa formuła przedmiotu referendum lokalnego wywołała istotne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza, że o wadze konkretnej sprawy poddawanej tego rodzaju rozstrzygnięciu decydują jednak sami mieszkańcy⁷⁴. Należy zgodzić się ze zdaniem TK, iż mieszkańcy danej jednostki samorządowej mają prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji i niezależnie od tego, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie. Z drugiej strony jednak, Trybunał odrzucił literalną wykładnię przepisu, która prowadziłaby do nieakceptowalnego wniosku, że „referendum lokalne jest nie tylko normalnym bezpośrednim sposobem sprawowania władzy przez społeczności lokalne, ale również sposobem administrowania sprawami lokalnymi”, gdyż podważałoby to sens powoływania organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego⁷⁵.

Jakkolwiek zatem przedmiotem referendum lokalnego nie mogą być indywidualne sprawy administracyjne, w tym podejmowane w formie decyzji administracyjnej⁷⁶, należy podkreślić eksponowaną w Konstytucji możliwość referendalnego „zdymisjonowania” pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (czyli organów stanowiących wszystkich stopni samorządu terytorialnego oraz organów wykonawczych wyłącznie na poziomie gminy – wójta, burmistrza i prezydenta miasta), która, rzecz jasna, nie ma odpowiednika w referendum, przeprowadzanym w wymiarze ogólnopolskim. Nader istotna różnica pomiędzy tymi dwiema postaciami demokracji bezpośredniej dotyczy określenia progu frekwencyjnego. O ile dla wiążącego charakteru referendalnej decyzji Narodu konieczna jest frekwencja ponad połowy ogółu uprawnionych (art. 125 ust. 3), o tyle przy referen-

⁷³ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2019, poz. 741).

⁷⁴ Por. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 44–47.

⁷⁵ Por. cyt. wyżej wyrok z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02.

⁷⁶ Por. A. Kisielewicz, *op.cit.*, s. 48.

dum lokalnym pułap dla „ważności” wynosi co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś przy referendum „dymisyjnym” aż 3/5 czyli 60% liczby wyborców, biorących uprzednio udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ustawy). Wynik referendum samorządowego ma walor rozstrzygający, jeśli za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów, przy czym w odniesieniu do referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, większość ta jest wyżej kwalifikowana, na poziomie minimum 2/3 (art. 56).

Porównanie referendum lokalnego z restrykcyjnym konstytucyjnym (art. 125) i ustawowym unormowaniem referendum ogólnokrajowego⁷⁷ prowadzi do wniosku, iż w aspekcie dysponowania przez zainteresowanych oraz możliwego przedmiotu ultra-demokratycznego sposobu sprawowania władzy przez podmiot zbiorowy, czyli Naród oraz przez „suwerena lokalnego”, czyli wspólnotę samorządową, zachodzi istotna różnica jakościowa tego instrumentu władzy. Konstytucja, a raczej jest twórcy okazali swoistą nieufność wobec suwerena w przedmiocie bezpośredniego decydowania o dobru wspólnym na poziomie ogólnokrajowym⁷⁸, z większym zaufaniem odnieśli się natomiast do możliwości decyzji referendalnych wspólnot samorządu terytorialnego.

Z drugiej strony, to przedstawiciele całego narodu w drodze ustaw parlamentu w sposób decydujący określają przedmiot i granice władzy samorządu lokalnego.

VII. Próba konkluzji

Według dość rozpowszechnionej opinii, reforma administracji publicznej, w tym restytucja w 1990 i przebudowa w 1998/1999⁷⁹ samorządu terytorial-

⁷⁷ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2019, poz. 1444 ze zm.).

⁷⁸ Bliżej w moim artykule: *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1 (80), s. 169–185.

⁷⁹ Na mocy dwu ustaw z 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511, 512) oraz ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

nego, była „najlepiej przeprowadzoną reformą państwa” w Trzeciej Rzeczypospolitej⁸⁰.

Jednakże pomimo wykazanego silnego jurydycznego i aksjologicznego umocowania konstytucyjnego samorządu terytorialnego, wspartego dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doświadczenia praktyki pokazują, że nie jest to bynajmniej obszar idealny. Przeciwnie, od wielu lat pojawiają się tendencje ewolucji i dewolucji samorządności administracji publicznej, a nawet „recydywy centralizmu”⁸¹. Problemem jest też zgoła niepewny na gruncie Konstytucji i ustawodawstwa podział odnośnych kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorząd terytorialny, zwłaszcza w kontekście widocznego w Polsce zjawiska przekazywania (zlecenia) samorządowi coraz większego zakresu zadań, co nie zawsze idzie w parze z zabezpieczeniem tym podmiotom wystarczających środków dla ich finansowania, wbrew wymogom konstytucyjnym (art. 167 ust. 4). Praktyczny i aktualny przykład tego ostatniego zjawiska dotyczy ogromnego zadłużenia publicznych placówek służby zdrowia, zwłaszcza szpitali, dla których organami założycielskimi i prowadzącymi są jednostki samorządu terytorialnego, czy przekazywania jednostkom samorządowym zadań i kompetencji z zakresu dróg publicznych⁸². W tym właśnie kontekście TK sformułował uniwersalną dyrektywę, iż zarówno w odniesieniu do zadań własnych, jak i zleconych, ustawodawca jest zobowiązany kierować się kryteriami pomocniczości, efektywności i dobra wspólnego, które powinny być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy i ocenie skutków regulacji⁸³.

Widoczne jest też niekiedy odwrotne zjawisko: swoistego „zawłaszczania” kompetencji społeczności lokalnych przez władze centralne oraz poszerzania uprawnień nadzorczych administracji rządowej wobec sa-

⁸⁰ Por. S. Michałowski, *Sukcesy i porażki reform samorządowych w Polsce*, [w:] *20 lat samorządu...*, s. 137 i n.

⁸¹ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 90.

⁸² Por. cyt. wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13.

⁸³ Natomiast późniejsza ocena konstytucyjności wprowadzonej regulacji dokonywana jest z uwzględnieniem tych właśnie wartości, dla ustalenia w jakim stopniu postulowany cel regulacji jest adekwatny do uzyskanego efektu – por. cyt. wcześniej wyrok z 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17.

morządu⁸⁴. Towarzyszący temu lawinowy przyrost szczegółowych regulacji administracyjnoprawnych można postrzegać jako „przejaw nieufności ustawodawcy” wobec administracji publicznej, w tym samorządowej⁸⁵.

Kolejny problem to z jednej strony merkantylne podejście niektórych samorządowców do swoich funkcji, z drugiej ogromny rozrost armii urzędniczej w administracji publicznej⁸⁶. Wreszcie, skoro jest oczywiste, że jakość życia społecznego, w tym administracji publicznej, zależy od ludzi i wartości którymi się kierują, ogromne znaczenie ma działalność edukacyjna, związana z budową społeczeństwa obywatelskiego, które „nie pozwoli na sterowanie sobą przez ludzi, którzy dbają tylko o własne interesy”⁸⁷, czy na dowolne określanie interesu lokalnego przez demokratycznie wybranych lokalnych przywódców⁸⁸.

Warto podkreślić, że obecnie organizacja administracji częściej jest postrzegana nie w tradycyjnym duchu „biurokratycznym”, lecz zgodnie z postulatami koncepcji tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) i dobrego rządzenia (*Good Governance*). W ich świetle kluczowe znaczenie mają partycypacja, wrażliwość, otwartość i życzliwość wobec obywatela, traktowanego nie jako petent, ale raczej jako partner i klient. Nauka akcentuje, że źródłem władzy publicznej – tak państwowej, jak samorządowej – jest zaufanie publiczne, a główną miarą osiągniętych efektów jest dobro wspólne⁸⁹. Jeśli aksjologicznym fundamentem wszelkich działań państwa, w tym administracji publicznej, jest człowiek, to w wymiarze indywidual-

⁸⁴ Por. przykłady podane przez S. Patyrę, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, [w:] *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017, s. 32–34.

⁸⁵ Por. A. Mituś, *Cel w administracji publicznej...*, s. 107.

⁸⁶ S. Michałowski, op.cit., s.148–149; autor ironicznie akceptuje to ostatnie zjawisko, o ile jest „konieczne ze względów społecznych, czyli przeciwdziałania bezrobociu” – ibidem, s. 161.

⁸⁷ Tak: W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 189.

⁸⁸ Por. M. Kasiński, *Wartości i antywartości samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej...*, s. 162.

⁸⁹ Por. A. Mituś, op.cit., s. 282–285. Osiąganie i zabezpieczanie dobra wspólnego jest też obecnie postrzegane jako „misja” administracji – por. J. Izdebski, op.cit., s. 161.

nym opiera się ona na godności osoby ludzkiej, a w wymiarze społecznym na zasadzie dobra wspólnego⁹⁰.

Tak więc odpowiedź na tytułowe pytanie: państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości? – w warstwie normatywnej jest retoryczne, albowiem na poziomie regulacji konstytucyjnej zachodzi pełna kompatybilność tych wartości. W odniesieniu do sfery praktyki ustrojowej odpowiedź musiałaby natomiast przyjąć postać alternatywną:

- kolizja – jeśli osoby sprawujące funkcje władzy publicznej zarówno w strukturach państwowych, jak i samorządowych, będą traktować politykę nie jako rozsądną troskę o dobro wspólne, ale tylko i wyłącznie jako makiaweliczną grę o władzę, sztukę celowego i skutecznego działania potężnych grup interesów w zmaganiach o zdobycie i utrzymanie władzy politycznej oraz związanych z tym profitów na poziomie krajowym i lokalnym;
- tożsamość – jeśli państwo będzie stanowić prawdziwe dobro wspólne otoczone powszechną troską, Ojczyznę za którą odpowiadają nie tylko „oni”, czyli aktualnie rządzący, ale my wszyscy, także opozycja polityczna, zaś wspólnotę samorządową będziemy uznawać za nie jakąś słabą, biedną i pozbawioną realnego znaczenia demokrację lokalną, ale za małą republikę, małą Ojczyznę Polaków.

Retorycznym, bo przekraczającym kompetencje prawnika, musi natomiast pozostać inne pytanie: dlaczego, skoro idea dobra wspólnego tak dobrze wygląda „na konstytucyjnym papierze”, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego i w nauce prawa, ciągle jeszcze jest tak słabo zinternalizowana w zachowaniach zarówno polityków, jak i „zwykłych” obywateli?

Literatura

Arystoteles, *Polityka*, ks. I, rozdz. I. 1, 9 i 12; Warszawa 2002.

Banaszak B., Jabłoński M., *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] *Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.

⁹⁰ Por. S. Fundowicz, *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Warszawa 2017, s. 220.

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997.
- Chmaj M., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.
- Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997.
- Dudek D., *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1 (80).
- Dudek D., *Zasada republikańskiej formy państwa*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, II wyd. polskie, Warszawa 1921.
- Etyka a prawo i praworządność. Materiały IX Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego*, Kraków 2–3 czerwca 1997, red. J. Pawlica, Kraków 1998.
- Fundowicz S., *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Warszawa 2017.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Garlicki L., *Komentarz do rozdz. I Konstytucji, uwaga 8*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci*, Kraków 2005.
- Kasiński M., *Wartości i antywartości samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 2*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały TK” 2003, t. XVII, Warszawa 2003.
- Litwiniuk P., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle poglądów o konstytucyjnej zasadzie pomocniczości*, [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz, Warszawa-Siedlce 2011.
- Łabno A., *Zasada solidarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Podstawowe założenia*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

- Michałowski S., *Sukcesy i porażki reform samorządowych w Polsce*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Grabczuk, M. Szewczak, Lublin 2010.
- Mituś A., *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2018.
- Papież Jan XXIII, *Pacem in terris (o pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności)*, http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Jan_XXIII/pacem_in_terris.
- Patyra S., *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, [w:] *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2.
- Piechowiak M., *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Serafin S., [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. B. Szmulik i in., Warszawa 2007.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 16 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 167 i 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sługocki J., *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego w praktyce*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka Warszawa 2018.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1 Konstytucji, uwaga 6*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna, I-II, q. 90–105, art. 2, 3 i 4*, t. 13: *Prawo*, tłum. i oprac. P. Bełch OP, Londyn 1986.
- Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich (1980–2005)*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005.
- Wrzosek S., *Struktura administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. S. Wrzosek, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2016.
- Wytrążek W., *Nauka samorządności w społecznościach lokalnych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Grabczuk, M. Szewczak, Lublin 2010.
- Wytrążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

Wyrażek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.

Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz i in., Warszawa 2001.