

IRENA LIPOWICZ

## DOBRO WSPÓLNE

Dobro wspólne jest jednym z fundamentów Rzeczypospolitej – tak zostało też ujęte w polskiej Konstytucji. Już Konstytucja 3 maja deklarowała jej uchwalenie „dla dobra powszechnego”, obok „ugruntowania wolności” i „ocalenia ojczyzny i jej granic”, był to więc ważny trzeci cel uchwalenia samej konstytucji<sup>1</sup>, nie ma tu państwa jako pojęcia naczelnego wobec wszystkich innych. Wyznacza także pojęcie dobra powszechnego, koncepcje państwa i służebny charakter jego władz wobec wspólnoty. W tym ujęciu państwo nie jest abstraktem, któremu podporządkowani mają być obywatele, swoistym bożkiem, wobec którego mają być odprawiane rytuały, składane ofiary. Takie „ubóstwienie” państwa pozwala bowiem rozpatrywać pozycję obywatela prawie wyłącznie w kategorii obowiązków wobec państwa, prawa stają się marginalne i po tym rozpoznajemy najlepiej zaburzone relacje. Relacja państwo–obywatel staje się wtedy karykaturą relacji religijnej, gdyż takie właśnie miejsce zaczęło zajmować państwo w pustce ideowej w latach dwudziestych i trzydziestych XX w. po wielkich rewolucjach społecznych. Na miejsce opróżnione przez cara i cesarza wchodzić mogło w przekonaniu wielu obywateli tylko „ubóstwione” abstrakcyjne państwo, a wkrótce potem jego „wielki przywódca”, który miał je uosabiać i który pograżył kraj w totalitaryzmie: rosyjskim i niemieckim. Wśród wielu opisanych w literaturze złożonych źródeł totalitaryzmu dla nauki prawa administracyjnego najbardziej znaczące są właśnie konsekwencje apoteozy państwa, jego jedności i bezwzględnej dominacji<sup>2</sup>.

Polska Konstytucja marcowa jej nie przewidywała. Trzeźwe podejście do państwa jako niedoskonałego dzieła ludzkiego, koncepcja wspólnoty państwowej różnych narodów nawiązująca do I Rzeczypospolitej, rządu prawa, szerokie ujęcie praw wyborczych, władza jako służba „majestatowi Rzeczypospolitej” – to wszystko ułatwiło scalenie trzech byłych zaborów mimo wszystkich napięć etnicznych i regionalnych. Ułatwiła to też osobista skromność Piłsudskiego, któremu jak najdalej była w 1918 r. idea bogacenia się kosztem urzędów czy korupcja. Konstytucja kwietniowa była już inna – tutaj już państwo miało podporządkować sobie obywateli, a oni mieli wobec niego głównie liczne obowiązki; ograniczono i zdeprecjonowano zarówno samorząd, jak i prawa oby-

---

<sup>1</sup> J. Boć, *Wstęp*, w: idem (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 5-6.

<sup>2</sup> F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 126-127; por. także klasyczną pracę H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 2014; por. eadem, *Ideologia i terror. Nowatorska forma rządów*, Warszawa 2013, s. 7 i n., 231-234.

wateli<sup>3</sup>. Trzeba oczywiście pamiętać, że w porównaniu z ościennymi ideologiami, faszystowską i komunistyczną, skala tego „ubóstwienia” jako odnoszącej sukces w ówczesnej Europie ideologii (która przyniosła katastrofę totalitaryzmu) była dość skromna. Rozumienie wspólnego dobra uległo jednak znacznemu zawężeniu, osłabiając wzajemne zrozumienie w RP wielu narodów. Rządy autorytarne paradoksalnie osłabiły państwo i jego zwartość w przededniu II wojny światowej.

W czasie II wojny światowej państwo podziemne i jego siła zbrojna AK, które walczyły z okupantami w imię wolności i demokracji – potrafiły określić dobro wspólne w skrajnie trudnych warunkach historycznych, szanując podmiotowość obywateli i tworząc ramy różnych form oporu, często ponad wcześniejszymi ostrymi podziałami politycznymi. Państwo podziemne miało rozwiniętą administrację i wysoko kwalifikowaną służbę publiczną służącą dobru wspólnemu<sup>4</sup>.

PRL porzuciła całkowicie pojęcie dobra wspólnego na rzecz służebności wobec niektórych tylko klas społecznych i traktowania prawa jako narzędzia sprawowania władzy w pełni instrumentalnie<sup>5</sup>. Nauka prawa administracyjnego w Polsce poprzez swoich wybitnych przedstawicieli (Franciszek Longchamps, Teresa Rabska<sup>6</sup>, Karol Podgórski, Waclaw Dawidowicz) przez długie lata – często w ukryciu, lecz konsekwentnie – walczyła z instrumentalnym traktowaniem prawa, z postrzeganiem go jako zwykłego narzędzia w rękach aktualnej władzy. Służył temu przede wszystkim postulat przywrócenia sądownictwa administracyjnego jako symbolu kontroli nad jednolitą władzą państwa, odrzucającą postulat trójpodziału władz, ale także ukazywanie w dobrym świetle praw jednostki wobec władzy w Europie Zachodniej. To właśnie przywrócenie Naczelnego Sądu Administracyjnego było pierwszym sygnałem powrotu idei demokratycznego państwa prawnego. Była to bardzo długa droga. Złożona z wielu drobnych zwycięstw, ale także licznych porażek – zwłaszcza w okresie stanu wojennego. Większość znaczących autorów popierała poszerzenie obszaru indywidualnych praw i wolności i ograniczenie samowoli władzy. Należy pamiętać, że właśnie polityczny i gospodarczy woluntaryzm nieograniczony trójpodziałem władz doprowadził Polskę do katastrofy gospodarczej roku 1980.

---

<sup>3</sup> Por. znakomitą obronę samorządu w: T. Bigo, *Samorząd terytorialny w świetle nowej konstytucji*, Lwów 1933; J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II RP*, Poznań 2010, s. 29 i n.

<sup>4</sup> S. Korboński, *Polskie państwo podziemne*, Warszawa 2008, s. 5; W. Bartoszewski, *O Żegocie, relacja poufna przed pół wieku*, Warszawa 2013, s. 17-19; por. przykładowo T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977; eadem, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław 1990, s. 70-89 i 134-136.

<sup>5</sup> Por. jako przykłady będące ostrzeżeniem: Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984; S. Rozmaryn, *Prawo i państwo*, Warszawa 1949; idem, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951; J. Staroścień, *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973, s. 9-18.

<sup>6</sup> Por. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1967; F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 110-114, 138-139, 147-148, 170-177, 206-209; K. Podgórski, *Wymogi ochrony środowiska w organizacji i procedurze planowania przestrzennego*, w: idem (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 118-130.

Postulatem badawczym jest więc pogłębienie analiz naukowych, ale i społecznej refleksji nad pojęciami, które przez lata wydawały się oczywiste. Utarły się one w konsensusie pokolenia czasu Solidarności, które było w 1980 r. zgodne co do podstawowych wartości. Mimo wszelkich różnic dobro wspólne, godność człowieka, wolność i solidarność były – tak się wydawało – oczywiste<sup>7</sup>. Po zmianie ustroju potrzebowaliśmy raczej konkretów – pewnej „technologii władzy”, skutecznych mechanizmów działania aparatu państwowego, funkcjonalnego trójpodziału władz, dobrze działającego aparatu państwowego, reform samorządu, edukacji, służby zdrowia. Na tym miało koncentrować się prawodawstwo i orzecznictwo. Wielkie pojęcia i idee wydawały się zastrzeżone dla burzliwych czasów, które minęły i – ostatecznie – dla Konstytucji jako uroczystego aktu ustrojodawcy.

Jakie według preambuły polskiej Konstytucji są „niewzruszone zasady RP”? To zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności. Te zasady muszą według ustrojodawcy być szanowane, jeżeli Rzeczpospolita ma przetrwać. Tworzenie dobra wspólnego jako warunku życia społeczności w godności i wolności jest przeciwieństwem ubóstwienia państwa. Konkretyzacja pojęcia dobra wspólnego występuje w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego<sup>8</sup>. Składają się na nie: Państwo, jego byt i bezpieczeństwo, ofiarność funkcjonariuszy publicznych, niezawisłość sądów, środowisko naturalne jako dobro wspólne i państwo wolne od korupcji. To wszystko to jednak zbyt mało, jeżeli zważymy na pozycję dobra wspólnego w Konstytucji<sup>9</sup>. Jest niezwykle paradoksem, że analizowanie współczesnego orzecznictwa TK, mimo dorobku w zakresie szczegółowych kwestii dobra wspólnego (choć nie samego pojęcia), wydaje się, jak wskazano w literaturze, automatycznie kontynuować raczej pojęcie państwa występujące w Konstytucji kwietniowej, a nie w marcowej. Warto więc powracać do podstaw naszej nowoczesnej państwowości i rozwijać pojęcie dobra wspólnego we wszystkich gałęziach prawa<sup>10</sup>. Państwo jest ludzkim, niedoskonałym tworem i jako takie ma służyć społeczeństwu. Służba publiczna oznacza także oczywiście stosowanie władczych form działania, upoważnienie do stosowania przymusu państwowego wypływające z demokratycznej legitymacji. Nie powinno to jednak powodować nadawania tej pożytecznej konstrukcji o – w gruncie rzeczy – abstrakcyjnym charakterze jakichkolwiek „mistycznych” cech. Przywiązanie do własnego państwa, jego symboli, organów i struktur jest czymś naturalnym, zdrowym i jest zasadnie chronione przez prawo zakazujące znieważania tych symboli. Jest to także szczególnie uzasadnione w przypadku Polski i Polaków boleśnie odczuwających przez 123 lata brak własnego państwa, ale może także stać się pułapką, jeżeli konstrukcja „państwa” zaczyna panować nad społeczeństwem i Narodem (w sensie konstytucyjnym) obejmującym wszystkich obywateli.

<sup>7</sup> T. Szawiel, *Wartości, a transformacja*, w: J. Schomburg, *System wartości i norm społecznych podstawą rozwoju Polski*, Gdańsk 2005, s. 35 i n.; 36 i n.

<sup>8</sup> Por. np. wyroki TK: K26/98, K26/100, K 44/07; A. Choduń, S. Czepita, *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.

<sup>9</sup> J. Kuciński, W. J. Wołpiuk (red.), *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997*, Warszawa 2012, s. 87-91, 133 i n.

<sup>10</sup> W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 17-28.

Jeżeli uznajemy, że państwo jest dobrem wspólnym, to służy ono rozwojowi człowieka, jego wzrastaniu w poszanowaniu przyrodzonej godności. W takim pojęciu, w którym – podajam tu za Markiem Piechowiakiem – Konstytucja u podstaw państwa sytuuje człowieka żyjącego we wspólnocie z jego prawami<sup>11</sup>. Demokratyczne państwo prawne jest konieczne, ale nie zapewnia automatycznie – jak się wskazuje w doktrynie – realizacji dobra wspólnego. Urzeczywistnienie zasady służebności państwa wymaga jeszcze uwzględnienia zasady pomocniczości i zasady solidarności oraz poszanowania osobistej wolności człowieka. Pomocniczość, wskazuje autor, wymaga z kolei szanowania praw wspólnot samorządowych, rezygnacji z centralizacji zabijającej samodzielność i inicjatywę obywateli i rodzin. Można dodać, że pomocniczość daje mocne podstawy „piramidzie władzy”, jej naruszenie odwraca ją, niebezpiecznie kumulując zbyt wiele kompetencji w organach naczelnych i centralnych ze szkodą dla prawidłowej rozpiętości kierowania.

Solidarność nadaje kierunek wspólnemu działaniu, uczy nosić „cudze ciężary”, wychodzić poza egoistyczny interes jednostki i narodu. Oplaca się jednak wspólnocie państwowej jako całości w długim okresie trwania. Należy to podkreślić – III RP została oparta na trzech filarach: szacunku do państwa podziemnego i Armii Krajowej, dziedzictwie Solidarności i nauce Jana Pawła II, historycznego autorytetu dla przytłaczającej części Polaków niezależnie od ich wyznania. Obecnie każdy z trzech filarów jest kontestowany, o czym niżej.

Niewielu autorów poświęcało monografie dobru wspólnemu, wśród nich znajdziemy właśnie Marka Piechowiaka i Janusza Trzczińskiego<sup>12</sup>. Janusz Trzcziński rozumiał potrzebę dookreślenia dobra wspólnego poprzez trzy obszary regulacji:

- 1) obszar wolności, praw i obowiązków w relacji władza–jednostka;
- 2) obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego (optymalny model państwa z punktu widzenia ładu konstytucyjnego);
- 3) obszar stanowienia prawa.

Spróbujmy przedstawić krótko współczesne dylematy we wszystkich trzech obszarach. Co służy dobru wspólnemu w „obszarze wolności” i pozostałych praw i obowiązków, jeżeli przyjmujemy zasadę autonomicznej treści zasady dobra wspólnego?

W obszarze pierwszym: prawo jest podstawą relacji władza–jednostka, a nie narzędziem dowolnie używanym przez rządzących. Legitymacja sprawowania władzy składa się z dwóch części: demokratycznych wyborów i racjonalnej zdolności do wykonywania czynności władczych, profesjonalizmu. Nie tylko postawy służby, ale i kwalifikacji merytorycznych. Wolność podlega szczególnej ochronie<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>12</sup> M. Piechowiak, op. cit.; J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005.

<sup>13</sup> O racjonalności w tym znaczeniu – por. D. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Księga Pamiątkowa ku czci A. Smoktunowicza. Racjonalny ustawodawca, racjonalna administracja*, Białystok 2016, w szczególności A. Panasiuk, *Racjonalny prawodawca, racjonalna administracja – uwag kilka*, s. 82-85.

Deficyt racjonalności w działaniu rządzących jest w czasach cyfryzacji łatwiej obnażany i po zrozumiałym okresie demokratycznej euforii wyborców podważa samą legitymację sprawowania władzy, rujnuje zaufanie. Obok legitymacji formalnej (niekwestionowany wynik wyborów) pojawia się legitymacja materialna – rzeczywista zdolność do sprawowania władzy oparta na merytorycznym przygotowaniu i zdolności przewidywania skutków. Nie jest to jednak postulat „merytokracji” – przejęcia władzy przez technicznych ekspertów, a nie polityków, ale uznanie ich wartości dla pełni racjonalności procesu decyzyjnego. Polska nauka prawa publicznego nie poświęciła dotąd wystarczającej uwagi tej stronie legitymacji.

Rozumna polityka administracyjna potrzebuje legitymacji z wyborów i odróżnienia „wyborów społecznych” od „wyborów technicznych”. Potrzebuje oczywiście także charyzmy politycznej, emocji i więzi. To właśnie nadmierne przechylenie się w stronę merytokracji Komisji Europejskiej i jej administracji wydaje się jedną z przyczyn kryzysu legitymacji demokratycznej Unii, silniejszą nawet – jak podnosi Dieter Grimm – niż specyficzna, niezbyt silna pozycja Parlamentu Europejskiego. Stąd potrzebne jest wypracowanie nowej równowagi nie tylko w skali UE, ale i państw członkowskich. Jednakże emocje nie zastąpią też racjonalnej kalkulacji przyczyn i skutków w działaniu organów państw członkowskich i całej Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

W obszarze drugim dobrem wspólnym jest więc państwo pojęte jako dobro dla „demokratycznie zorganizowanej wspólnoty upodmiotowionych obywateli”. W takim ujęciu służba publiczna, zorganizowana według profesjonalnych kryteriów i dostępna w uczciwych, bezstronnych konkursach, łącząca ludzi ofiarnych i zapewniająca ciągłość administrowania państwem służy dobru wszystkich obywateli. Partie rządzące mają prawo nadawać temu korpusowi kierunek, ale nie powinny „demolować” go dowolnymi zmianami, nawet ustawowymi, w masowej skali. Każdy obywatel RP ma prawo zgodnie z Konstytucją konkurować według jasnych dla niego kryteriów o miejsce w służbie publicznej (rządowej lub samorządowej), poza osobami pozbawionymi orzeczeniem sądu praw publicznych lub prawa zajmowania stanowisk kierowniczych<sup>15</sup>.

W klasycznej definicji Jana Zimmermanna „interes publiczny jako interes całego społeczeństwa” to „taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesów ogółu z poszanowaniem interesów jednostki”<sup>16</sup>. Z kolei Mirosław Wyrzykowski podkreśla, że w pojęciu interesu publicznego znajdujemy balans różnych wartości ważnych dla społeczeństwa w określonym czasie i miejscu<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> D. Grimm, por. *Über europäisches Parlament* [O Parlamencie Europejskim], w: *Nachdenken über unseren Kontinent*, „Zur Debatte”, Heft 6, 2014/46, Europa.

<sup>15</sup> M. Kasiński, *Dobro wspólne, a lojalność pracowników i funkcjonariuszy pełniących służbę publiczną w administracji*, w: Z. Duniewska et al. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 297 i n.

<sup>16</sup> J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 133.

<sup>17</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45; J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 133.

W literaturze przedmiotu znajdujemy inne analizy relacji między pojęciami „dobro wspólne” a „interes publiczny”. Za Małgorzatą Stahl powszechnie przyjęto w literaturze założenie, że interes publiczny jest pojęciem węższym niż dobro wspólne. Ewa Olejniczak-Szałowska zasadnie podkreśla, że zarówno pojęcie dobra wspólnego, jak i interesu publicznego są kluczowe dla rozpatrywania działań współczesnej administracji i – jak pisze – dla wyznaczenia pola dopuszczalnej działalności administracji publicznej i dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarce oraz w prywatne życie jednostki. Możemy wyrazić pogląd, że w tym zakresie najważniejsi przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego są wyjątkowo zgodni mimo nieco odmiennej, naturalnej w takich warunkach perspektywy badawczej.

Długo wydawało się, że pojęcie interesu publicznego, jako bardziej zbiektywizowane i pragmatyczne, bardziej jest godne refleksji naukowej w zakresie nauki prawa administracyjnego niż pojęcie dobra wspólnego, gdyż to drugie jest zbyt zmienne historycznie i nasycone problemami aksjologicznymi, wręcz o zabarwieniu ideologicznym. Stopniowo odkrywa się potencjał pojęcia dobra wspólnego. Wydaje się że konsekwentne przyjęcie szerszego niż interes publiczny charakteru pojęcia dobra wspólnego powinno być tylko początkiem drogi do jego szerszego stosowania.

Korpus służby publicznej powinien być niezbędnym sformalizowaniem służby cywilnej wolnego społeczeństwa. Otwarte dla wszystkich chętnych uczciwe, publiczne egzaminy byłyby warunkiem zatrudnienia w urzędzie, z wyjątkiem najniższych stanowisk pomocniczych. Służba cywilna – bezstronna i apolityczna wymaga rozbudowy, a nie likwidacji. Rzetelność egzaminów i ich legalność powinna być objęta kontrolą NIK i kontrolą sądową.

Decyzja wyborców opiera się bowiem także na milczącym założeniu, że osoba zgłaszająca się do służby publicznej wyróżnia się – ma kompetencje polityczne, wiedzę i doświadczenie życiowe pozwalające decydować o życiu innych, przy czym małe doświadczenie życiowe z powodu np. młodego wieku może oczywiście równoważyć udokumentowana wysoka wiedza specjalistyczna lub innowacyjność społeczna tej osoby. Nowością ostatnich lat jest ostentacyjne okazywanie ignorancji, np. co do wybranej w parlamencie dziedziny aktywności – przedtem raczej wstydliwie ukrywane; wszystko ma równoważyć mandat udzielony przez wyborców. W obszarze stanowienia prawa to często niewystarczająca kwalifikacja, zwłaszcza jeżeli towarzyszy jej brak respektu nie tylko dla służb legislacyjnych parlamentu, ale nawet dla Rady Legislacyjnej i jej stanowiska. Brak systematycznych szkoleń dla parlamentarzystów, obowiązkowo związanych z wykonywaniem mandatu. W obszarze stosowania prawa obsadzanie stanowisk jest połączone z odpowiedzialnością za przeprowadzoną rekrutację, za „planowy dobór administrujących”. Częścią cywilizacji Zachodu, której przyjęcie deklarujemy, jest prowadzenie takiej rekrutacji bez klientelizmu i korupcji politycznej. Bardzo mocno wskazuje na to kryterium Francis Fukuyama, jako na historyczne kryterium ukształtowania nowoczesnej administracji cywilizacji zachodniej<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> F. Fukuyama, *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015, s. 10 i n.

Jeden z koryfeuszy polskiego, a potem francuskiego prawa administracyjnego Jerzy Langrod ogniskował swoje zainteresowania wokół całego systemu władzy publicznej. Langrod uważał, że „praworządność w administracji nie oznacza ilościowego wzrostu reglamentacji, praworządność realizuje równorzędnie szereg ośrodków”<sup>19</sup>. Podkreślał, że wykroczenie przeciwko zasadom prawa administracyjnego powoduje rozprzężenie – jak stwierdzał – „aparatury” administrującej. Oto charakterystyczny cytat z Langroda:

umiar, bezpretensjonalność, cierpliwość i dalekowzroczność ustawodawcy [...] mogą dopiero łącznie zapewnić harmonię między regułą obowiązującego prawa, a żelaznymi koniecznościami życia. W gruncie rzeczy, jest to problem zaufania i repartycji zadań; planowy dobór administrujących; poziom ich teoretycznego i praktycznego przygotowania ogólnoprawniczego i fachowoadministracyjnego; ich charakter; kultura; i kwalifikacje umysłowe, wszystko to razem każe położyć nacisk nie na co innego, jak na ich twórczą aktywność w granicach porządku prawnego i pod bezstronną kontrolą<sup>20</sup>.

Wszystkie te uwagi pozostają w pełni aktualne, zwłaszcza zdawanie sobie sprawy z ograniczonych środków oraz świadomość celów tych zadań, a nade wszystko zrozumienie kwestii poszanowania zaufania „administrowanych”. Nową wersję analizy znaczenia zaufania społecznego w czasach „demokracji nieufnych” daje dzisiaj Iwan Krastew<sup>21</sup>. O „pełnym sukcesie administrowaniu” pozostającym w granicach prawa, a równocześnie innowacyjnym i twórczym Jerzy Langrod pisał wiele. Rozumiał lepiej niż inni, jak ważne jest poszanowanie prawa, a także zaufanie i przygotowanie ogólnoprawnicze urzędników jednostek podstawowych. Do takiego kształtu administracji należy dążyć, uwzględniając oczywiście wyzwania współczesności, zwłaszcza jej cyfryzację. Również najtrudniejsze jej wyzwania można, w moim przekonaniu, pokonać, stosując uniwersalne metody nauki prawa administracyjnego. Wykazują to prace nad kwestiami Big Data i zarządzaniem w chmurze oraz tzw. nowa nauka prawa administracyjnego odnosząca, jako naukowe osiągnięcie Europy, wielkie sukcesy w Azji i Ameryce Południowej<sup>22</sup>.

Podzielam pogląd, że taki kształt państwa, który realizuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, jest ważnym elementem dobra wspólnego, ale nie jego podstawą. Podstawą jest człowiek z jego godnością i prawami, żyjący we wspólnocie. Wspólnota ta, której winno służyć państwo, ma prawo do rządzenia się samodzielnie na najniższych szczeblach tak dalece, jak to możliwe. To wyraża z kolei zasada pomocniczości, wywodząca się przeciw z katolickiej

<sup>19</sup> J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2004.

<sup>20</sup> Ibidem; por. J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 35 i n.

<sup>21</sup> I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Warszawa 2013, s. 14-17 i 97-119; *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych – zagadnienia ogólne*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 29 i n.

<sup>22</sup> G. Szpor (red.), *Internet publiczne bazy danych i Big Data*, Warszawa 2014; por. także K. Dobrzeńcki, *Konflikty wartości konstytucyjnych związane z funkcjonowaniem internetu. Kazus przetwarzania danych w chmurze*, w: G. Szpor (red.), *Internet cloud computing, przetwarzanie w chmurach*, Warszawa 2013, s. 37 i n.

nauki społecznej. Demokracja oznacza więc władzę ludzi, ale w kategoriach służby, zobowiązań do troski o powierzony depozyt państwa w swoistym kontrakcie pokoleniowym. Dobro wspólne jest dobrem międzygeneracyjnym.

Jej przeciwieństwo to demokracja „konsumpcyjna” – jestem konsumentem, klientem, a państwo – demokratyczna władza ma mnie obsługiwać, tak samo jak hipermarkety. Moim świadczeniem wzajemnym jest (ewentualny) udział w wyborach. Ludzie przeszukują oferty partii politycznych, szukają i znajdują „bonus”, a głosując, „kasują” ofertę. Nie są już zwykłe członkami partii. Stare, masowe partie w Europie Zachodniej typu CDU czy SPD tracą wielu członków, wygasa długoterminowa lojalność grupy ludzi, która chce coś zmienić. To miejsce dla nowych „klientów” administracji. Zmiana preferencji politycznych jest wtedy naturalna. Ktoś w ostatniej chwili zaproponował nam więcej, a więc głosujemy inaczej niż dotychczas.

Kierunki rozwoju teorii administrowania ostatnich 20 lat, np. *New Public Management*, w niemal „samobójczy” dla demokratycznego państwa prawne-go sposób wzmacniały te tendencje w pogoni za ciągłym obniżeniem kosztów i racjonalizacją administrowania. Pojęcia ekonomizacji, klienta administracji były w krótkim czasie użyteczne, ale ich dominacja jest bardzo niebezpieczna dla fundamentów państwa, dla głównej misji władzy publicznej, a zwłaszcza dla samorządu terytorialnego jako podmiotu administracji świadczącej. Odbudowa demokratycznego państwa prawnego wymaga więc powrotu do jego podstaw, uznania za najważniejszą misji publicznej w działaniu administracji.

Wynik wyborów nie upoważnia żadnej grupy do zawłaszczenia państwa. Dobro wspólne zakłada elementarną jedność w państwie co do spraw podstawowych pomimo wszelkich różnic politycznych. Obywatele powinni mieć poczucie pewności praw każdego obywatela, wspólnoty ponad wszelkimi podziałami. To buduje zaufanie polityczne, ale także gospodarcze i finansowe, przekłada się częściowo na wzrost gospodarczy. Polaryzacja jako metoda rządzenia takie zaufanie społeczne rujnuje – skutki gospodarcze są nieuchronne, choć czasem odłożone w czasie.

Jest rzeczą interesującą, że czynni w Polsce zwolennicy nowego „ubóstwienia” państwa powołują się często bezzasadnie na doktrynę katolicką. Tymczasem dobro wspólne według katolickiej nauki społecznej oznacza zupełnie inną wizję państwa – jest zawsze ukierunkowane na rozwój osób, ich dobrobyt, poszanowanie godności i to „od porządku osób winien być uzależniony porządek rzeczy” (Sobór Watykański II). Do państwa należy tylko popieranie i obrona dobra wspólnego, które jest dziełem społeczeństwa obywatelskiego. Państwo – według katolickiej nauki społecznej – zawsze istnieje dla dobra jednostki i ma obowiązek bronić człowieka (np. byłego więźnia, bezdomnego), nawet wbrew woli ogółu<sup>23</sup>. Nie jest więc to automatycznie tożsame z postulatem „zespole-nia z państwem”, negocjowania służebności państwa wobec ludzi, pełnego emocji uwielbienia tej zmiennej przeciwieście historycznie struktury państwa i przeświadczenia o bezwzględnym prymacie dobra państwa nad jednostką, przeciwnie, państwo ma tworzyć ramy prawne działania wolnych obywateli.

<sup>23</sup> *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 3 i n.; W. Bonowicz, K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 2010.



Bardzo ważna jest równowaga informacyjna. Jan Paweł II wymagał zasady, aby rządzący i rządzeni uczyli się żyć w pokoju. Jest to proces edukacji dla obu stron. Zamykanie drogi do swobodnej debaty publicznej jest szkodliwe także dla rządzących. Nie otrzymują oni wtedy na czas licznych negatywnych sygnałów ostrzegawczych, widzą tylko pozytywny odbiór wzmacniany przez własnych zwolenników. To sprawia, że nie następuje na czas konieczna korekta kursu, cierpi racjonalność decyzji, aż do momentu eskalacji ukrytego wcześniej kryzysu. Wtedy na spokojną racjonalność wyboru jest już za późno, pozostaje doraźna reakcja, zwykle chaotyczna lub nawet paniczna. Chęć zagłuszenia powracających negatywnych sygnałów zwrotnych płynących od społeczeństwa, rezygnacja z rzeczywistych konsultacji, aby tylko nie usłyszeć krytyki, wskazuje na postępujące, zgubne „zamknięcie” procesu decyzyjnego. Doświadczaliśmy już tego kiedyś w PRL, a doprowadził on do upadku gospodarczego i moralnego państwa. Takie zamknięcie kończy się eksplozją społeczną.

Optymalny model wybrany wyraźnie przez naszą Konstytucję to demokratyczne państwo prawne, w którym obowiązuje doktryna wzajemnego hamowania się władz, ich trójpodziału. Co zakłóca ten podział ze szkodą dla wspólnego dobra? W obszarze stanowienia prawa to inflacja prawa; jest ona zwykle wyrazem bezradności normatywnej – zarówno ustawodawcy, jak i administracji jako prawodawcy podstawowego. Mnoży się przepisy z różnych przyczyn, ale pierwotną jest zwykle poczucie nieskuteczności lub niekompletności dotychczasowej regulacji lub wyraźnie istniejącej luki normatywnej. Naruszanie lub przyspieszanie procedur parlamentarnych nie pozwala zweryfikować tego często bezpodstawnego subiektywnego poczucia, generuje prawo zbędne i chaotyczne. Powracają „ustawy jednego przypadku”, które są formą obejścia prawa<sup>24</sup>.

Każda inicjatywa budująca zaufanie społeczne do państwa (wychodząca poza rodzinę, która cieszy się u nas przecież wysokim zaufaniem) i zaufanie między NGOs, firmami – powiększa kapitał społeczny, tak jak każde działanie w kierunku celowej polaryzacji ten kapitał uszczupla. Zaufanie społeczne dotknęła erozja dużo wcześniej, niż nadszedł kryzys polityczny, była ona zwiastunem nadchodzącej zmiany i jest jej potężnym czynnikiem.

Zaufanie nadal jest podstawą życia społecznego i gospodarczego. Ostateczne wyczerpanie się zaufania, a więc pusty skarbiec „dobra wspólnego”, oznacza czasami także – tak jak w Argentynie – zbiorowy atak na bankomaty, wyrwanie „swojego”, póki jeszcze czas. Zabija nie tylko ekspansję, ale w ogóle życie gospodarcze i konieczną współpracę. Bardzo długo brak przy tym poważnych sygnałów ostrzegawczych. Systemy polityczne i administracyjne cechuje bowiem duża bezwładność, a „wyłączenie” bezpieczników typowych dla trójpodziału władz pozwala odczuć skutki bardzo późno<sup>25</sup>.

Dobrym barometrem kryzysu zaufania są zaległości płatnicze – jeżeli nie mamy akurat światowego kryzysu finansowego – i skala oszustw między

<sup>24</sup> J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 51 i n.

<sup>25</sup> D. Stola, *„Kraj bez wyjścia?”*, Warszawa 2010, s. 24 i n.; A. Wierciński, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, w: R. Wieruszewski, *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991.

firmami; jest to użyteczny, lecz nie wyłączny wskaźnik, czy państwo jest efektywne w działaniu. Nie mamy tu najlepszych wyników ani najlepszych prognoz. Tym ważniejsze jest działanie wspólne, konsensus co do podstaw ustrojowych.

III RP stoi na trzech filarach, są to:

1. Dziedzictwo polskiego państwa podziemnego z jego rządem, administracją i sądownictwem oraz siłami zbrojnymi – Armią Krajową. To AK wydała po wojnie rozkaz o zaprzestaniu walki do czasu zmiany konstelacji politycznych i odbudowy siły biologicznej narodu. Przeciwstawia się obecnie temu dziedzictwu pamięć żołnierzy wyklętych, którzy przecież sprzeciwili się w indywidualnym porywie rozkazowi zakończenia walki zbrojnej. Armia Krajowa jest powoli wręcz usuwana w przekazie publicznym w cień. Tymczasem całe państwo podziemne jest przykładem rozumnej troski o dobro wspólne, wykraczającej ponad doraźny interes wybranych grup obywateli i troszczącej się o najsłabszych.

2. Solidarność – nie trzeba uzasadniać, jak bardzo stała się ze swym etosem fundamentem III RP, nawet jeśli ostatnio nieco zapomnianym. Wszystkie trzy elementy tego etosu: „jeden drugiego ciężary noście”, „chodźcie z nami”, „zło dobrem zwyciężaj”, są obecnie kontestowane; solidarności przeciwstawia się „zdrowy egoizm narodowy”, inkluzywności 1980 r. – dezawuowanie roli przebaczenia w życiu społecznym, zasadzie, która przyniosła bezkrwawe zwycięstwo, zarzuca się naiwność wobec przeciwników i pobłażliwość wobec przeszłości PRL. Samej Solidarności przeciwstawia się Solidarność Walcząca i żałuje się braku „krwawego początku” naszej niepodległości. Solidarność jako zasadę odnajdujemy w Konstytucji, co ma konsekwencje dla jej konkretyzacji w prawie administracyjnym.

3. Trzecim filarem, na którym w gruncie rzeczy oparliśmy nie tylko transformację, lecz także nasze wejście do UE, były nauki Jana Pawła II, niekwestionowanego autorytetu Polaków. Słowa „Od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej” i inne nauki o Europie ułatwiły wielu ludziom decyzje w trakcie referendum europejskiego<sup>26</sup>. To więc jest kolejny przyczynek do określenia polskiego dobra wspólnego. Podstawą jest zawsze poszanowanie godności człowieka – każdego człowieka. Tu nie ma otwartego negocjowania, ale powoli odchodzi się od treści tych nauk pełnych odwagi z hasłami: „wypłyn na głębie”, „nie lękajcie się” czy miłości społecznej; otwartych na świat i Europę, ofensywnych w rozumieniu służby ludziom, ofiarności służby publicznej, pomocniczości. Przeciwstawia się temu dziś lęk, zamknięcie, egoizm narodowy, postrzeganie Europy i zmian na świecie w kategorii zagrożenia, a nie wyzwania, zwłaszcza dla ludzi młodych. Znajduje się liczne usprawiedliwienia, aby nie pomóc uchodźcom, o których troszczy się cała Europa.

W ostatnim okresie zasadniczego pogłębienia doznał w polskiej doktrynie prawa administracyjnego temat dobra wspólnego. Czasy polaryzacji społecznej sprawiają, że wyjątkowo ważne jest osiągnięcie w miarę jednolitego – przy zrozumiałych indywidualnych różnicach podejścia – poglądu nauki

<sup>26</sup> Przemówienie Jana Pawła II z 11 czerwca 1989, w: S. Sowiński, R. Zenderowski, *Europa drogą Kościoła: Jan Paweł II o Europie i europejskości*, Wrocław 2003, s. 195-200.

prawa administracyjnego na tak zasadnicze pojęcie. Od artykułu Małgorzaty Stahl<sup>27</sup>, prac Zofii Duniewskiej<sup>28</sup> oraz Jana Bocia i Michała Kasińskiego możemy mówić o przejściu rozważań nad dobrem wspólnym ze sfery filozofii i prawa konstytucyjnego do prawa administracyjnego. Przypomnijmy kluczowe konkluzje Małgorzaty Stahl:

Dobro wspólne obejmuje swoim zakresem nie tylko jednostki obdarzone niezbywalną godnością, mające wobec państwa zarówno prawa jak i obowiązki, ale i mniejsze i większe wspólnoty, strukturę ustrojowo-organizacyjną państwa opartą na standardach demokratycznych, konstytucyjne zasady ustrojowe: zasadę demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji, sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu, zadania publiczne i formy ich realizacji<sup>29</sup>.

Jak podkreśla Zofia Duniewska, dobro wspólne jest „dobrem wszystkich obywateli równych w swych prawach i powinnościach”<sup>30</sup>. Zasadnie więc wskazuje w tym twierdzeniu autorka, że jest to dodatkowe wzmocnienie zasady równości przeciwdziałającej gorszemu traktowaniu poszczególnych obywateli lub całych grup społecznych. Równocześnie należy pamiętać o zastrzeżeniu Mirosława Granata, że dobro wspólne „nie musi znajdować się przy większości i wspólnocie”<sup>31</sup> – w tym sensie jest rzeczywiście zbliżone do godności człowieka. Prawo administracyjne w swej funkcji konkretyzacji prawa konstytucyjnego musi stale rozwijać konsekwencje faktu, że mamy tu do czynienia z „zasadą zasad” w znanym określeniu Marka Piechowiaka<sup>32</sup>.

Kiedy więc ustawa stanowiąca część prawa administracyjnego może naruszać dobro wspólne? Wtedy przykładowo, gdy łamie równość obywateli w „prawach i powinnościach”, kreując przywileje niektórych obywateli lub ich grup w taki sposób, że nie stanowi to przywrócenia równych szans.

Autorka ujmuje jako część realizacji tych zadań stanowienie prawa. O ile w okresie PRL postrzegano prawo jako narzędzie polityki państwa, a w zasady praktycznej polityki było wpisane gorsze traktowanie wyznaczonych grup lub osób, mimo odmiennych postanowień fasadowej konstytucji, o tyle demokratyczne państwo prawne czyni z prawa ograniczenie władzy.

Prawo administracyjne, w tym ta jego część, która jest stanowiona przez administrację publiczną, nie może wykluczać jednostek lub grup społecznych. Przeciwnie, jest zobowiązana zapobiegać wykluczeniu społecznemu. Zasady przyzwoitej legislacji wykluczają „ustawy jednego przypadku” – a więc zmianę ustawy lub rozporządzenia dla załatwienia w ukryty sposób jednostkowej sprawy z zakresu administracji publicznej. Mamy wówczas do czynienia z nadużyciem prawa, działaniem pozornym. Akt normatywny ma cechy gene-

<sup>27</sup> M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, w: F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 190 i n.

<sup>28</sup> M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 47-59; ibidem też J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, s. 151-153.

<sup>29</sup> M. Stahl, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, w: eadem (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 76-80.

<sup>30</sup> Z. Duniewska, *Dobro wspólne, wielość w swoistej jedności*, w: eadem et al. (red.), op. cit., s. 179.

<sup>31</sup> M. Granat, op. cit., s. 137.

<sup>32</sup> M. Piechowiak, op. cit., s. 42.

ralne i abstrakcyjne. W „ustawie jednego przypadku” mieści się w istocie indywidualny i podwójnie konkretny akt administracyjny. Historycznym wyjątkiem były np. ustawy uroczyście proklamujące powstanie uniwersytetu, ale i tutaj chodziło o wielką zbiorowość, zakład administracyjny. Zasadę dobra wspólnego narusza także „prawo spektaklu” – a więc traktowanie aktów normatywnych w kategorii manifestacji adresowanej wyłącznie do własnych zwolenników i wykorzystującej poruszenie społeczne w związku z głośną medialnie sytuacją bez wnieśienia istotnej poprzedzonej głęboką analizą zmiany normatywnej.

Należy pamiętać, że dobro wspólne stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną w przypadku kolizji dóbr również w prawie administracyjnym. Ustawodawca może oczywiście twierdzić, że inne ważne względy nakazują np. wyłączenie całej grupy społecznej z dostępu do służby publicznej. Jednakże takie zamierzenie pozostanie w kolizji z poszczególnymi regulacjami, a w szczególności z zasadą dobra wspólnego. Wyjątkiem stała się ustawa lustracyjna, ale i ona podlegała kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia zachowania m.in. zasady dobra wspólnego. Ustawa lustracyjna dotyczyła jednak jednorazowej sytuacji zmiany ustroju na inny ustrój demokratycznego państwa prawnego. Została zaakceptowana z licznymi ograniczeniami.

Zmiany ustawowe ostatnich lat niezgodne z „zasadą zasad”, jaką jest zasada dobra wspólnego, wymagają pogłębionej analizy konstytucyjnej. Zgodnie z metodą zaproponowaną przez Małgorzatę Stahl i Zofię Duniewską nie wystarczy badać zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego; decentralizacji. Należy zwrócić uwagę na zasadę sprawiedliwości społecznej, nie tylko w tradycyjnym rozumieniu wspierania ekonomicznie najsłabszych, lecz także w nierównym rozłożeniu ciężarów na regiony, grupy społeczne i jednostki, co odbija się w alokacji zasobów. Jeżeli więc fatalny stan środowiska jednego z regionów (Górnego Śląska) sprawia, że długość przeciętnego życia mieszkańca regionu jest krótsza niż w reszcie kraju, z powodu m.in. niezwykle nasilenia chorób nowotworowych, chorób układu oddechowego i krążenia, obowiązkiem państwa jest dokonać odpowiednich zmian w budżecie.

Jeżeli zamiast tego następuje redukcja samodzielności i środków finansowych ważnych podmiotów, np. Gliwickiego Instytutu Onkologii, administracja nadal rozwija gałęzie przemysłu groźne dla zdrowia i życia mieszkańców regionu, który przekroczył już wielokrotnie wszystkie normy skażenia gleby i powietrza, to także działania normatywne i odpowiednia polityka administracyjna są sprzeczne z zasadą dobra wspólnego, nawet jeśli odnajdujemy ustawowe zadania i programy powołujące się na Konstytucję. Oznacza to bowiem świadome gorsze traktowanie części ludności kraju, widoczne również w stanie infrastruktury, jakości życia, alokacji środków publicznych na edukację, kulturę, zdrowie<sup>33</sup>. Ta stara „krzywda regionów” była długo łagodzona obecnością środków unijnych, które będą zmniejszone po 2020 r., wtedy problem pojawi się w całej ostrości. Już obecnie jednak wymaga reakcji ustawodawcy.

---

<sup>33</sup> J. Tischner, *Naród i jego prawa: komentarz do przemówienia Jana Pawła II na forum ONZ w październiku 1995 roku*, „Znak” 1997, nr 4.

Inaczej niż w USA problem trwałego pokrzywdzenia wspólnot lokalnych lub grup społecznych w wyniku działań prowadzonych z naruszeniem zasady dobra wspólnego nie stanowi jeszcze znaczącej części orzecznictwa, jednakże wydaje się, że obecnie wkraczamy w ten okres. Ignorowanie podobnych pozwów lub ich rutynowe odrzucanie może spowodować niepokoje społeczne i dążenie do wyrównania krzywd na drodze pozaprawnej. Przykładem – aby pozostać przy Górnym Śląsku – może być gmina Jastrzębie. Legalnie pobierano tam podatek od wyrobisk górniczych pozwalający wyrównać miastu ciężkie szkody górnicze. Zmiana linii orzeczniczej, a następnie zmiana prawa spowodowała konieczność zwrotu przez dotknięte bezrobociem miasto około 50 mln złotych do budżetu państwa; stało się to podłożem – obok problemów spółki węglowej – gwałtownych zamieszek społecznych<sup>34</sup>. Zbliżona eskalacja napięcia następuje obecnie w Bytomiu i innych miastach Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Podobnych problemów prawnych można spodziewać się w przypadku masowych zwolnień w sektorze publicznym dokonywanych w drodze ustawowej z powodu często wątpliwej prawnie reorganizacji danego organu administracji, agencji państwowych czy zakładu administracyjnego. Ponieważ oznacza to utratę pracy przez duże grupy wysoko kwalifikowanych ludzi, np. celników czy nauczycieli, zapewne zostanie podniesiony problem kolizji z dobrem wspólnym, jeżeli ich miejsce zajmą osoby gorzej wykształcone lub przygotowane zawodowo. Można także spodziewać się podniesienia zarzutu fasadowości dokonywanych zmian, a więc stanowienia prawa jako czynności prawnej, mającej ukryć np. lokaut sprzeczny z postanowieniami prawa pracy, zwłaszcza z ochroną przedemerytalną pracownika. Masowym, koniecznym ekonomicznie zwolnieniom pracowników górnictwa czy nauczycieli towarzyszyły liczne rekompensaty i działania osłonowe, chociaż i one były niedoskonałe; całkowity ich brak w warunkach masowych zwolnień pracowników administracji publicznej narusza zasadę równości.

Rząd i administracja są tylko piastunem władzy i zarządzają czasowo zasobami państwa na podstawie demokratycznej legitymacji, nie stają się właścicielami tych zasobów. Jak wskazuje Wojciech Góralczyk, rządzący mają je przekazać w stanie co najmniej nie pogorszonym, chyba że nastąpiły katastrofy naturalne lub historyczne.

Zmiany w wyniku reformy administracyjnej, gospodarczej czy edukacyjnej oznaczają przejście przez państwo odpowiedzialności za ułatwienie „poszkodowanym” osobom reintrodukcji na rynku pracy, za programy dostosowawcze i szkolenia. Muszą mieć także na celu dobro obywateli, a nie partykularne interesy np. partii politycznych, i być rzetelne (tzn. cel deklarowany w ustawie musi być celem rzeczywistym, co można zdekodować w przebiegu procesu legislacyjnego i dostępnych dokumentów programowych). W innym przypadku będzie to działanie sprzeczne z zasadą dobra wspólnego.

Na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 1998 r. zasady etyki poselskiej, poseł na Sejm na mocy ślubowania, składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym

<sup>34</sup> Zob. [www.jastrzebie.pl](http://www.jastrzebie.pl); por. wystąpienie RPO w tej kwestii.

porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne, odrębnie w art. 3 uwydatniono kwestię kierowania się interesem publicznym z konkretyzacją, że nie oznacza to wykorzystywania swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osoby bliskiej lub korzyści, które mogły mieć wpływ na jego działalność jako posła. Solidarna troska o dobro wspólne staje się jednak na mocy art. 1 granicą działań. Uchwała Sejmu określa zasadę bezinteresowności, jawności, rzetelności oraz dbałości o jego dobre imię. To przykład konkretyzacji „zasady zasad”, która – jak należy przypomnieć – znajduje się w Konstytucji, nie w preambule, ale w treści samego tekstu normatywnego. Artykuł 1 uchwały nr 338 z 17 lipca 1998 r. jest szczególnie interesujący, ponieważ pokazuje z mocą wewnętrznego aktu normatywnego Sejmu obligatoryjne „kierowanie się”, a więc wspólnie z innymi, jeden z drugim, a nie przeciw drugiemu, troską o dobro wspólne.

Od lat tolerowaną patologią procesu legislacyjnego stanowiły „pozorne” projekty poselskie będące w istocie projektami rządowymi przybranymi tylko w „szaty” projektu poselskiego dla ominięcia przez rząd opinii Rady Legislacyjnej i własnych uzgodnień międzyresortowych. Oznacza to poświadczenie nieprawdy przez posłów, którzy podpisując się pod projektami poselskimi, deklarują własnym podpisem, że powstał on w sposób niezależny, poza strukturami rządowymi. Jeżeli jest inaczej, traci uzasadnienie przywilej zwolnienia z konsultacji międzyresortowych. Nie wyklucza to korzystania przez grupę posłów z pomocy Biura Legislacyjnego i fachowych porad ekspertów, których pracę koordynowało Biuro Analiz Sejmowych. Główną przyczyną jego utworzenia i sukcesów było właśnie zapewnienie niezależnej bazy informacyjnej i eksperckiej dla inicjatyw posłów. Był to powód do dumy polskiej administracji sejmowej, gdyż zachowywał podmiotowość parlamentarzystów, nie zdając ich wyłącznie na projekty rządowe. Zwyrrodnienie i fasadowość instytucji projektów poselskich zagraża więc również podmiotowości i niezależności posłów i senatorów RP.

Posłowie w takim przypadku przeciwstawiają się złożonemu ślubowaniu (solidarna troska o dobro wspólne) oraz uchwale Sejmu w sprawie etyki poselskiej z 17 lipca 1998 r.<sup>35</sup> (jawność i rzetelność). Jeżeli z kolei organy administracji rządowej przygotowują w ukryciu projekt, który następnie jest opatrywany klauzulą „poselski”, chociaż jest w pełni projektem przygotowanym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub w resortach, również poświadczają nieprawdę, a dodatkowo naruszają postanowienia obowiązującego prawa w kwestii „własnej” procedury legislacyjnej, omijającej ocenę skutków regulacji (OSR)<sup>36</sup>. Innym aspektem jest to, że minister, w którego resorcie powstaje taki projekt, dokonuje działań pozornych, a oddając go następnie grupie posłów, nie tylko poświadczają nieprawdę, ale narusza swoje kompetencje (przygotowanie projektów aktów prawnych) i podległość Prezesowi Rady Ministrów. Tolerowanie takiego postępowania w przeszłości w różnych koalicjach doprowadziło do pogłębienia „silosowości” polskiej administracji i umożliwiło ukrytą „wojnę

<sup>35</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 1998 r., M.P. 1998, Nr 24, poz. 338.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2016, poz. 283.

podjazdową na projekty” różnych resortów. Minister, który obawiał się zasadnie wyników konsultacji międzyresortowych mogących ujawnić błędy projektu, co przecież służy dobru wspólnemu, gdyż zapobiega szkodom społecznym – zaskakiwał często kolegę z Rady Ministrów złożonym już projektem. Jest to, w moim przekonaniu, jedno ze źródeł niskiej jakości legislacji i jawne naruszenie prawa<sup>37</sup>.

Polityka to roztropna troska o dobro wspólne, wymaga ona jednak uwzględnienia bardzo istotnego czynnika, roztropność oznacza rozważenie różnych aspektów sprawy<sup>38</sup>. Rozważenie różnych aspektów wymaga z kolei również bardzo istotnego czynnika – czasu. Można więc naruszyć zasadę dobra wspólnego i roztropną troskę o dobro wspólne, jeśli eliminuje się z góry ów czynnik, nie pozwalając na spokojne rozważenie poszczególnych aspektów, dokonanie konsultacji, zasięgnięcie opinii społecznych. Nawet jeśli formalnie zostaną uwzględnione wszystkie procedury legislacyjne, to materialnie nie zostanie spełniony bardzo istotny warunek – właściwe umieszczenie procesu decyzyjnego w czasie.

Wielkie zasady konstytucyjne ukazują swoją przydatność w czasach kryzysu. Uwidacznia się wtedy m.in. ich ścisły związek z konkretnymi zadaniami administracji publicznej i jej formami działania. Obecny kryzys państwa prawnego od dawna był zapowiadany przez naukę prawa administracyjnego. Będzie niewątpliwie stanowić silny – choć nieoczekiwany i niezbyt szczęśliwy impuls do nowych poszukiwań teoretycznych o wielkiej doniosłości, których owoce ujrzymy dopiero w przyszłości. Podstawową funkcją prawa administracyjnego jest ochrona słabszych i ich praw – należy do niej powracać z całą mocą, gdyż w niej mieści się także przyszła odnowa państwa prawa.

*dr hab. Irena Lipowicz*  
*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*  
*i.lipowicz@uksw.edu.pl*

## THE COMMON GOOD

### Summary

The concept of the common good is a wider concept than the concept of public interest, which has for years been the focus of interest of the doctrine and judicial decisions. At the time of the current State crisis, the fundamental elements of which are discussed in the paper, a reflexion on the common good seems to be of particular importance for the protection of the fundamentals of the idea and the realisation of the rule of law. Both are anchored in the Constitution but have significant consequences for the evaluation of actions taken by public administration. Furthermore, as the doctrine shows, while public interest concerns a collective action, the common good requires the protection of an individual, their dignity and legal position. It has also been shown that the common good may be put in jeopardy as a result of the infringement of the principles according to which public administration functions. Possible concretisations of the concept of the common good in administrative law and consequently in the sphere of the performance of tasks or management in administration have been proposed and relevant directions of research programmes recommended.

<sup>37</sup> Piszę o tym szerzej w: *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7, s. 5-19.

<sup>38</sup> *Przemówienie Jana Pawła II z 11 czerwca 1989 r.*, op. cit.

