Marta Woźniak¹

Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego

Słowa kluczowe: interes publiczny, dobro publiczne, dobro wspólne

Keywords: public interest, public good, common good

Streszczenie

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest konstrukcja interesu publicznego i dobra publicznego w prawie administracyjnym przedstawiona na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego. W artykule postawiono tezę badawczą: konstytucyjna zasada dobra wspólnego jest aksjologiczną podstawą kształtowania przez administrację interesu publicznego i przyznawania społeczeństwu określonych dóbr publicznych. Pojęcia ujęte w tytule opracowania są semantycznie bliskie, ale nie jest zasadne stawianie znaku równości pomiędzy nimi. Dobro wspólne jest nadbudową ideową wobec interesu publicznego, o czym świadczy obecność konstytucyjnej zasady dobra wspólnego w definicjach administracji publicznej. W konsekwencji należy przyjąć, że dobro wspólne jest swoistą klauzulą generalną wyznaczającą prawidłowe rozumienie interesu publicznego, jak i zakres dóbr publicznych w prawie administracyjnym.

Summary

Public interest and public good in administrative law against the background of the constitutional principle of the common good

The subject matter of this article is the construction of the public interest and the public good in the administrative law presented against the background of the constitutional

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Procedur Środowiskowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. E-mail: martawozniak1@o2.pl.

principle of the common good. The article puts forward a research thesis: the constitutional principle of the common good is the axiological basis for shaping by the administration of the public interest and the granting of certain public goods to the public. Concepts included in the title of the study are semantically close, but it is not reasonable to put an equality sign between them. Common good is an ideological superstructure in the public interest, as evidenced by the presence of a constitutional principle of common good in the definitions of public administration. As a consequence, the common good must be assumed to be a general clause defining a correct understanding of the public interest as well as the scope of public goods in administrative law.

I.

W prawie administracyjnym istnieje ustawiczna potrzeba odwoływania się do wartości konstytucyjnych. Potrzeba ta jest szczególnie widoczna w obszarze materialnego prawa administracyjnego, w którym częściej niż gdziekolwiek indziej mamy do czynienia z przyznawaniem uprawnień, nakładaniem obowiązków publicznoprawnych lub świadczeniem usług. Ta rola prawa administracyjnego powoduje powstawanie rozmaitych sytuacji prawnych i faktycznych na linii administracja publiczna – jednostka, w których ustalenie praw i obowiązków podmiotu zewnętrznego wobec administracji wymaga sięgania do wartości i zasad konstytucyjnych. Można by nawet stwierdzić, że dla prawidłowego odkodowania zakresu praw i obowiązków obywateli konieczna jest refleksja aksjologiczna, u której podstaw znajduje się konstytucyjna zasada dobra wspólnego. Należy w pełni podzielić pogląd H. Maurera, że administracja i prawo administracyjne są w znacznej mierze określone przez konstytucję, obowiązującą w danym czasie². Konstytucyjna zależność administracji opisana słowami F. Wernera, że „prawo administracyjne jest skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym” przejawia się w tym, że znajdujące się w konstytucji postanowienia dotyczące państwa, jego zadań i kompetencji, jak również obywateli, muszą zostać uściślone w działaniu administra-

² H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 28.

cji³. Pogląd ten można zrewidować w taki sposób, iż postanowienia konstytucji powinny być respektowane w działaniach administracji a zasada dobra wspólnego stanowi swojego rodzaju wytyczną wszelkich prawnych i faktycznych czynności administracji publicznej.

Przedmiotem rozważań jest konstrukcja interesu publicznego i dobra publicznego w prawie administracyjnym przedstawiona na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego. Teza badawcza postawiona przez Autorkę brzmi: konstytucyjna zasada dobra wspólnego jest aksjologiczną podstawą kształtowania przez administrację interesu publicznego i przyznawania społeczeństwu określonych dóbr publicznych. Klauzula dobra wspólnego jest bowiem tak pojemna, że pozostawia pole do rozważań każdemu, kto zechce się ich podjąć. Powielanie poglądów nauki prawa konstytucyjnego na temat samej istoty „dobra wspólnego” i jej rozumienia na gruncie prawa konstytucyjnego nie stanowi osi niniejszych rozważań, ale poglądy te stanowią ważny wektor dowodowy dla wyżej postawionej tezy. Wypada w tym miejscu podkreślić, że nie jest możliwe stawianie znaku równości pomiędzy pojęciem dobra wspólnego, dobra publicznego i interesu publicznego, ale to pierwsze stanowi – jako zasada ustroju RP – dyrektywę działań administracji publicznej i podstawę do formułowania zakresu pojęciowego dobra publicznego i interesu publicznego. Pewna semantyczna bliskość pomiędzy tymi pojęciami nie daje podstaw do twierdzenia, że są one tożsame. Dobro wspólne jest bowiem nadbudową ideową wobec interesu publicznego, który wykazuje coraz częściej konotacje normatywne i materialnoprawne⁴. Podobną rolę spełnia wobec dóbr publicznych. W celu udowodnienia tak postawionej tezy badawczej konieczne jest odwołanie się do konstytucyjnej klauzuli dobra wspólnego w zestawieniu z takimi filarami prawa administracyjnego, jak interes publiczny czy dobro publiczne. Zwrócić uwagę przy tym należy na obecność konstytucyjnej zasady dobra wspólnego w definicjach administracji publicznej.

³ H. Maurer, *op.cit.*, s. 28.

⁴ Jako przykład można podać ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 778) oraz ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1817); ustawy te posługują się pojęciem interesu publicznego w różny sposób i w różnych kontekstach znaczeniowych.

Do dobra wspólnego ustrojodawca sięga przede wszystkim w preambule oraz w art. 1 Konstytucji RP stanowiąc, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”⁵, z tego też powodu doktryna prawa konstytucyjnego poświęca klauzuli „dobra wspólnego” wiele uwagi⁶. Formuła zastosowana w tym artykule wywodzi się z nauki społecznej Kościoła katolickiego, która z kolei nadbudowana jest na tradycji filozoficznej refleksji nad dobrem wspólnym sięgającej przez św. Tomasza z Akwinu, po Arystotelesa i Platona⁷. W Platońskiej idei państwa realizowanie dobra wspólnego było jednym ze środków uzasadniających stosowanie przymusu w celu zbudowania państwa dobrego i sprawiedliwego⁸. Jeśliby recypować ten pogląd można byłoby uznać, że niejednokrotnie interes publiczny, który jako kategoria prawa administracyjnego zasadza się na koncepcji dobra wspólnego, stanowi

⁵ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP. Nie jest to jedyne miejsce, w którym Konstytucja RP posługuje się klauzulą dobra wspólnego. Inne odwołania znajdują się w art. 25, ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 82 Konstytucji RP.

⁶ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1 i n., zob. cyt. lit.; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 53 i n., zob. cyt. lit.; J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 452–460; J. Królikowski, *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych*, red. S. Bernat, „Trybunał Konstytucyjny” 2013, s. 159; M. Zubik, *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 r., Warszawa 2007, s. 404; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, idem, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2, s. 5–35, idem, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, [w:] *Dobro wspólne, Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 122–158.

⁷ H. Promieńska, *Dobro wspólne, dobro indywidualne i dobro moralne*, [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probuska, Kraków 2010, s. 23: „Mimo ponad dwóch tysięcy lat refleksji filozoficznej nad dobrem jako takim niewiele się zmieniło, jeśli chodzi o ważność podstawowych rozróżnień i podziałów wartości zaproponowanych przez Platona, Arystotelesa i stoików” cyt. za M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 27.

⁸ Platon, *Państwo prawa*, Kęty 1999, s. 207 i n.

przesłankę do stosowania środków władczych przez administrację publiczną, w tym środków przymusu. Arystoteles interes określał niekiedy mianem dobra wspólnego (obecnie pojęcia te nie są tożsame, ale nie stanowią odrębnych kategorii pojęciowych); ponadto uważał, że „intereselem wspólnym” jest dobro, na które powołują się członkowie wspólnoty, powstałej *notabene* także dla realizacji jakiegoś dobra⁹. Adoptując z kolei ten pogląd do stosunków regulowanych prawem publicznym można stwierdzić, że wszystkie wspólnoty publicznoprawne poczynawszy od państwa, przez wspólnoty samorządowe na poziomie regionalnym i powiatowym, skończywszy na wspólnotach gminnych powstały po to, aby realizować idee dobra wspólnego, które uosabia interes publiczny, w jego różnych odsłonach i postaciach. Z kolei Tomasz z Akwinu wizję dobra wspólnego wiązał z tworzeniem prawa, które stanowi się ze względu na „dobro wspólne”, ale już jego stosowanie ma służyć dobru jednostek. Poglądy tego myśliciela analizował R. Sobański, w ocenie którego choć dobro wspólne należy utożsamiać z interesem publicznym, to nie jest traktowane jako cel sam w sobie, ale jako dobro wyczerpujące się w służbie człowiekowi. Takim celem nie jest też państwo, które istnieje i funkcjonuje ze względu na dobro obywateli¹⁰. Wiązanie tego pojęcia z katolicką nauką społeczną może także oznaczać, że dobro wspólne wyraża nadrzędność społeczeństwa nad jednostką i poddanie istoty ludzkiej prawom ponadnaturalnym¹¹.

Koncepcja dobra wspólnego w doktrynie wypracowanej przez Tomasza z Akwinu była rozwijana w chrześcijańskiej nauce społecznej. W interesujący sposób dobro wspólne ujmował J. Hoeffner podkreślając, że nie jest ono sumą dóbr indywidualnych, ale zupełnie nową, różną pod względem rodzajowym od dobra indywidualnego wartością¹². Odnosząc się do tego poglądu

⁹ Podają za: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 50.

¹⁰ R. Sobański, *Dobro wspólne w definicji ustawy Tomasza z Akwinu*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 251–260.

¹¹ K. Complak, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 16–17.

¹² J. Hoeffner, *Chrześcijańska nauka społeczna, Ordo socialis*, Warszawa 1999, s. 49 i n. Koncepcja *bonum commune* w myśli teologicznej została utrwalona m.in. za sprawą wydanej przez Papieską Radę Iustitia et Pax *Kompendium nauki społecznej oraz podstawowe wartości życia społecznego*. Zasada dobra wspólnego jest w nich ujęta pośród

także i interes publiczny, w rozumieniu współczesnego prawa administracyjnego nie jest sumą interesów indywidualnych, ale interesem wyrażającym pewien wspólny mianownik dla społeczeństwa. Takie matematyczne rozumienie interesu publicznego, jako dodanie interesów indywidualnych nie jest możliwe do przyjęcia w stosunkach regulowanych prawem publicznym. Warto przywołać w tym miejscu nadal aktualne poglądy filozofa epoki oświecenia J. Locke'a, który za fundament uznaje nie interes własny, lecz prawa, a w skład jego doktryny politycznej wchodzi zarówno koncepcja dobra wspólnego, jak i koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, które jest czymś więcej niż zbiorem jednostek¹³.

Pojęcie dobra jest związane z istnieniem państwa¹⁴ i mamy tu do czynienia z przeniesieniem na grunt prawa konstytucyjnego konstrukcji filozoficznej dobra wspólnego wypracowanej od czasów starożytnych¹⁵. Konstytucyjne pojęcie dobra wspólnego musi być ujmowane w powiązaniu z koncepcją natury ludzkiej oraz jako zasada regulująca w państwie stosunki między jednostkami przez poszanowanie ich wolności i równości prawnej¹⁶. Gdy mówimy o dobru wspólnym w kontekście art. 1 Konstytucji, to mówimy o państwie, o jednostce, a przede wszystkim o relacji pomiędzy tymi podmiotami, która nie redukuje się do płaszczyzny wolności, praw i obowiązków jednostki i przyczyn oraz metod ich ograniczania – konstatuje J. Trzciński¹⁷. Podobną

innych zasad: powszechnego przeznaczenia dóbr, zasady pomocniczości, uczestnictwa i zasady solidarności, zob. Papieska Rada Iustitia et Pax, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 109–130.

¹³ N. Tarcow, A. „Non Lockean” Locke and the Character of Liberalism, [w:] *Liberalism Reconsidered*, red. D. MacLean, C. Mills, Rowman & Allanheld, Totowa N.Y. 1983, s. 131.

¹⁴ Nie jest nim jednak samo państwo, ale państwo odpowiadające konstytucyjnej charakterystyce, zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 58.

¹⁵ Por. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 48 i n.

¹⁶ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 646–647.

¹⁷ J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli...*, s. 454. Autor dokonuje odkodowania treści i znaczenia prawnego art. 1 Konstytucji, który można przedstawić następująco: dobrem wspólnym jest Rzeczpospolita Polska – a więc państwo polskie; dobro wspólne jest wartością konstytucyjną i jako taka ma służyć wszystkim obywatelom, dobro wspólne jest zasadą ustrojową, która w systematyce zasad Konstytucji RP znajduje się przed innymi zasadami, w tym przed zasadą demokratycznego państwa prawnego, ibidem, s. 454 i n.

myśl wyrażają M. Masternak-Kubiak i A. Ławniczak, stwierdzając, że dobro wspólne stanowi substrat Rzeczypospolitej, kształtuje ono jedność państwa, które uznaje podmiotowość ludzi oraz ich godność będącą źródłem praw i wolności. Miarą i tworzywem państwa – dobra wspólnego jest człowiek, prawo jest tworzone dla człowieka i ma służyć jego dobru¹⁸. Z kolei zdaniem M. Piechowiaka w myśl konstytucyjnego paradygmatu – dobro wspólne to suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności. W ten sposób dobro wspólne okazuje się być pierwszą wartością porządku konstytucyjnego, a zasada dobra wspólnego – zasadą zasad¹⁹.

Zasada „dobra wspólnego”, podobnie jak inne zasady ustrojowe, posiada charakter normatywny, co oznacza, że zawiera konkretne treści prawotwórcze²⁰, chociaż nawiązania do dobra wspólnego jako swoistego wzorca w naukach prawnych bywa niekiedy podważane²¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, utrwaliło się stanowisko, że „dobro wspólne – obok zasady demokratycznego państwa prawnego, czy godności człowieka, jest jedną z podstawowych wartości stanowiących podstawy porządku konstytucyjnego w Polsce”²². Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że poszczególne składniki innych norm konstytucyjnych stanowią elementy szeroko pojętego „dobra wspólnego”²³. Poprzez art. 1 Konstytucji RP obecna jest także problematyka interesu publicznego, która pojawia się także wprost

¹⁸ M. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 49.

¹⁹ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 27.

²⁰ M. Stębel, *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arendt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczepiński, Warszawa 2013, s. 138–141. Także Autorzy Komentarza do Konstytucji są zdania, że moc prawna art. 1 nie jest ani mniejsza ani większa od innych przepisów zawierających konstytucyjne zasady ustroju, zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 90.

²¹ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 25–26.

²² Por. wyroki TK: z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98); z 21 lutego 2006 r. (sygn. akt K 1/05); z 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06).

²³ Por. M. Granat, *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dobro wspólne...*, s. 127–128; J. Królikowski, *Pojęcie dobra wspólnego...*, s. 161; M. Zubik, *Refleksje nad „dobrem wspólnym”...*, s. 396–397. A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytu-*

w art. 17 czy art. 22 Konstytucji RP, oraz w aspekcie zasady proporcjonalności w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na gruncie prawa publicznego nierzadko mamy do czynienia nadawaniem klauzuli dobra wspólnego charakteru zbliżonego do interesu publicznego i dobra publicznego. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego traktują je jako synonimy²⁴. Zdaniem J. Trzcińskiego taki punkt wyjścia w dyskusji na temat normatywnego znaczenia art. 1 Konstytucji RP jest błędny, przede wszystkim dlatego, że rozważa pojęcie dobra wspólnego w kontekście pojęć synonimicznych, takich jak dobro ogółu, interes społeczny, interes publiczny, bez uwagi, że art. 1 Konstytucji pojęcie dobra wspólnego łączy z państwem, po drugie dlatego, że próbuje się za pomocą pojęć ustawowych opisać treść pojęcia konstytucyjnego, choć wiadomo, że te ostatnie mają charakter nadrzędny²⁵. Podzielając w pełni ten pogląd uważam, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego nie ma podstaw do używania tych pojęć zamiennie, nie mają charakteru synonimicznego, choć występuje pomiędzy nimi semantyczne podobieństwo²⁶. Na gruncie języka prawnego i prawniczego występują takie pojęcia jak dobro publiczne, interes publiczny lub społeczny, cele publiczne – wszystkie te pojęcia mieszczą się w pojęciu dobra wspólnego, chociaż nie są z nim tożsame²⁷. Przede wszystkim dobro wspólne i interes publiczny to pojęcia niedookreślone, podczas gdy dobra publiczne to pojęcie o wyższym stopniu konkretyzacji.

W ujęciu konstytucyjnym zależności pomiędzy dobrem wspólnym a interesem publicznym mogą być różne. Niekiedy interes publiczny dynamizuje pojęcie dobra wspólnego, stwarzając podstawy jego realizacji w różnych

cyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Świat i Słowo” 2015, nr 1, s. 195.

²⁴ Tak np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK*, Kraków 2000, s. 33–34.

²⁵ J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli...*, s. 452.

²⁶ Por. M. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XVII, Warszawa 2003, s. 71.

²⁷ W. Łączkowski, *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 38.

dziedzinach życia społecznego²⁸; innym razem generuje powstawanie kolizji pomiędzy tymi wartościami²⁹. W ujęciu administracyjnoprawnym obydwa pojęcia stanowią aksjologiczną płaszczyznę działalności administracji, przy czym pojęcie dobra wspólnego ma charakter swoistej metaklauzuli, ponieważ nie pojawia się wprost w treści aktów normatywnych ze sfery prawa administracyjnego, z kolei pojęcie interesu publicznego ma – poprzez obecność w treści aktów normatywnych – charakter materialnoprawny. Jak podkreśla W. Sokolewicz i M. Zubik interes publiczny odnosi się do sfery korzyści, z reguły materialnych, przypadającym anonimowej zbiorowości³⁰. Dobro wspólne jest jedną z pierwotnych konstrukcji teoretycznych, która wskazuje na podstawowe elementy determinujące funkcje i cechy charakterystyczne prawa administracyjnego i jego norm³¹, z kolei interes publiczny ma charakter wtórny i konkretyzujący konstytucyjny wymiar dobra wspólnego w akcie stosowania prawa.

Na tle powyższych założeń o charakterze wstępnym, można stwierdzić, że dobro wspólne jako podstawa aksjologii systemu prawa w rozumieniu Konstytucji RP, stanowi równoległe przedmiot prawa administracyjnego. Pojęcie to z uwagi na jego pojemną formułę, obejmuje szereg desygnatów – wartości, jak: ponadczasowość, względność i zdolność adoptowania się do różnych sytuacji społecznych. W rozważaniach nad pojęciem interesu publicznego, konstytucyjne rozumienie dobra wspólnego musi być uwzględnione w realizacji norm prawa administracyjnego, zarówno ze względu na status Konstytucji RP i jej miejsce w systemie źródeł prawa, jak i ze względu na jej bezpośrednią stosowalność. Dobro wspólne jest często łączone z prawami i wolnościami obywateli oraz z ochroną wysoko cenionych przez społeczeństwo wartości, a zatem wartości chronionych ze względu na interes publiczny. Swoistym potwierdzeniem powyższych tez są ustalenia dokonane przez R. Sowińskiego, który podkreślając niejednoznaczność pojęć „dobra wspólnego”, „interesu publicznego” i innych pojęć pokrewnych poszukuje uzasadnienia dla ich

²⁸ W.J. Wołpiuk, *Dobro wspólne a interes publiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2006, nr 1/4, s. 24.

²⁹ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 63.

³⁰ Ibidem.

³¹ Szerzej na ten temat, zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 50–54, zob. też *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 91–92.

prawidłowego rozumienia w uniwersalnych wartościach, do których zalicza dobro wspólne; to zaś czyni zasadnym powoływanie się na te pojęcia w definicjach administracji publicznej³².

Z uwagi na wspomnianą konstytucyjną zależność administracji i prawa administracyjnego, interesować nas będą poglądy przedstawicieli prawa administracyjnego. Z. Duniewska charakteryzując pojęcie „dobra wspólnego”, wskazuje na szereg jego elementów składowych: bezpieczeństwo państwa, zdrowie publiczne, moralność publiczna³³. Do tych wartości ujętych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, odwoływał się także w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, poszukując treści pojęcia interes publiczny, najczęściej w charakterze wyznacznika granic wolności i praw jednostki. W ocenie Trybunału, właśnie w tym przepisie wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię interesu publicznego, zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości: bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Przedstawienie w tak ogólny sposób desygnatów pojęcia „interes publiczny” sprzyja uelastycznieniu tej konstrukcji i ułatwia dostosowanie do ulegających ciągłym zmianom potrzeb i rzeczywistości. Katalog ten jednak nie może być uznany za wyczerpujący, a za wchodzące w skład interesu publicznego przyjmuje się także wiele innych wartości³⁴.

W nauce polskiego prawa administracyjnego występuje tendencja do traktowania pojęcia dobra wspólnego jako synonimu interesu publicznego³⁵, lub

³² R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r., s. 564–583.

³³ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 142–148.

³⁴ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego”, czerwiec 2009, s. 50.

³⁵ Zob. np. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 196; I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 27–28; M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa

w tej kategorii posiadającego prawne odzwierciedlenie³⁶. Dodaje się – utrzymując tezę o tożsamości dobra wspólnego i interesu publicznego – że pojęcie interesu publicznego jest kluczowe dla zrozumienia współczesnej administracji i nie jest obojętne dla nauki administracji – nauki o administracji publicznej³⁷. Jak zaznaczono do kategorii „dobra wspólnego” sięga się w określaniu istoty administracji lub prawa administracyjnego. Np. I. Lipowicz definiując administrację, określa ją jako „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej”³⁸. Podobnie stwierdza Z. Niewiadomski, który zwraca uwagę, że owa „misja publiczna polega głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw, a władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne odgrywają określoną rolę w realizacji administracji jako dobra wspólnego”³⁹. Autor ten prezentuje stanowisko, że „(...) dobro wspólne czy interes publiczny staje się pojęciem, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej”⁴⁰. Do klauzuli dobra wspólnego w definicji prawa administracyjnego nawiązuje Z. Cieślak, według którego „prawo administracyjne stanowi uporządkowany zbiór norm prawnych, których celem jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”⁴¹. H. Izdebski dodaje,

2013, s. 76–78. W innej publikacji M. Stahl stwierdza, że pojęcie dobra wspólnego jest „znacznie szersze niż pojęcie interesu publicznego” i tym samym „przestaje być jego synonimem”, M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 59.

³⁶ H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012, s. 149.

³⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96–97.

³⁸ I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 27–28. Autorka uważa, że interes publiczny, pozostając kategorią trudno uchwytną i niedookreśloną, stanowi emanację dobra wspólnego, zob. *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2010, s. 30.

³⁹ Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 29.

⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 59.

⁴¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Warszawa 2009, s. 50.

że pojęcie „dobra wspólnego (*bonum commune*) jest najważniejsze, ze względu na sposób realizacji zadań przez podmioty administracji, jest też kluczowe w ogóle dla administracji publicznej”⁴².

Powyższe definicje nie pozwalają na postawienie znaku równości pomiędzy pojęciem dobra wspólnego a pojęciem interesu publicznego. Zdaniem M. Kamińskiego, istnieją jednak podstawy, aby pojęcia interesu publicznego oraz dobra wspólnego pojmować jako „odrębne konstrukcje teoretyczne, które pozostają względem siebie w określonej relacji warunkowania”⁴³. W konsekwencji Autor ten konstatuje, że pojęcie dobra wspólnego, jako metaklauzula generalna jest konstrukcją pierwotną względem pojęcia interesu publicznego. Okoliczność ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia procesów interpretacji i konkretyzacji pojęcia interesu publicznego oraz oceny legalności tych procesów⁴⁴. Uzupełnieniem tych rozważań są poglądy M. Zakrzewskiej, która w odniesieniu do relacji między „dobrem wspólnym” a „interesem publicznym” stwierdza, że dobro wspólne jest pewnym celem, do którego dąży społeczeństwo, natomiast interes publiczny odnosi się do konkretnych działań, które w dalszej perspektywie prowadzą do osiągnięcia celu, jakim jest dobro wspólne⁴⁵.

Klauzula dobra wspólnego jako naczelna zasada ustrojowa wyznacza model stosunków między państwem a jego obywatelami i płaszczyznę relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym. Relacja ta może być neutralna, kiedy interes publiczny i interes indywidualny pokrywają się, ale może też mieć charakter konfliktu. Model ten ma charakter symetryczny i dwukierunkowy, gdyż z jednej strony jego zakresem objęte są relacje między organami władzy państwowej i członami wspólnoty

⁴² H. Izdebski, *Introduction to public administration and administrative law*, Warszawa 2006, s. 40.

⁴³ M. Kamiński, *Wymiar aksjonormatywny pojęcia dobra wspólnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 25.

⁴⁴ M. Kamiński, *Wymiar aksjonormatywny...*, s. 25.

⁴⁵ Autorka podaje przykład budowy drogi gminnej, która jest realizacją interesu publicznego o znaczeniu lokalnym i działaniem mającym na celu dobro wspólne, zarówno wspólnoty lokalnej, jak i wszystkich obywateli, zob. M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno – budowlanym*, Warszawa 2010, s. 146.

państwowej (obywatelami), z drugiej zaś strony – między samymi obywatelami a państwem⁴⁶. Interesujące uchwycenie tego związku można znaleźć w wypowiedzi L. Garlickiego, który przyjmuje, iż „dobro wspólne, to dobro, w imię którego każdy jest w jakimś stopniu zobowiązany poświęcić interes własny”⁴⁷. Nie wszystkim jednak – jak podkreśla J. Boć – „dobro wspólne daje się wykorzystać i nie wszyscy mają świadomość korzystania z niego, a samo rozumienie dobra wspólnego otacza atmosfera względności”⁴⁸. Autor ten podkreśla, że dobro wspólne realizuje się poprzez ochronę interesu publicznego, ale interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego⁴⁹. W podobnym duchu wypowiada się B. Banaszak, a mianowicie, że państwo zobligowane jest do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju indywidualnego zagwarantowanego w Konstytucji. Prowadzi to do zmiany charakteru praw jednostki⁵⁰. Zdaniem Z. Duniewskiej „dobro wspólne” i „dobro jednostki” cementuje ich symetria. Dobru człowieka nie można przypisywać pozycji apriorycznie nadrzędnej, choć można wskazać takie unormowania, które stanowią o jego bezwzględnej dominacji nad dobrem ogółu, ale i takie, które zaświadczają o wyższości dobra wspólnego w znaczeniu dobra ogółu, dobra publicznego czy interesu publicznego nad dobrem jednostki⁵¹. M. Zdyb dodaje, że „dobro wspólne” jest celem państwa oraz syntezą w działaniu władz publicznych, do której mają przyczyniać się wszystkie inne podmioty społeczne⁵². Wypada w tym miejscu skonstatować, że na tle zasady dobra wspólnego powstaje określona relacja na linii interes publiczny – interes jednostkowy, która – o ile przybierze postać konfliktu – musi być skrupulatnie rozstrzygana w oparciu o zasadę wa-

⁴⁶ Por. J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw...*, s. 455–456.

⁴⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 80.

⁴⁸ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 151.

⁴⁹ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem...*, s. 154.

⁵⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15.

⁵¹ Z. Duniewska, *System prawa administracyjnego...*, s. 146–147.

⁵² M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190, s. 201.

żenia interesów. Zasada ta nie jest wprost wyrażona w Konstytucji RP⁵³, ale z jej przepisów można ją bez trudu odkodować.

II.

Drugim analizowanym tu pojęciem w relacji do pojęcia dobra wspólnego jest pojęcie dóbr publicznych. Autorzy Komentarza do Konstytucji RP ujmują tę relację następująco: „W wyrażeniu dobro wspólne podkreśla się ze szczególną mocą uczestnictwo wspólnoty (wszystkich) nie tylko w korzystaniu z takiego dobra, co mogłoby doprowadzić do niemal utożsamiania go z dobrem publicznym, ale również w kreowaniu go i przyjęciu za nie odpowiedzialności, podczas gdy w wyrażeniu dobro publiczne akcentuje się jego powszechną dostępność dla jakiejś anonimowej zbiorowości”⁵⁴. Można zauważyć, że rozróżnienie tych pojęć zależy od rozłożenia akcentów. Jeśli akcent jest położony na kształtowanie i odpowiedzialność za dobro wówczas zbliżamy się do pojęcia dobro wspólne, a kiedy akcent położony jest na dostępność do danego dobra mamy do czynienia z pojęciem dobra publicznego. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcie dóbr publicznych i dobra wspólnego łączy słowo „dobro”. Na gruncie prawa „dobra” mogą być „dobrami prawnymi”, „dobrami publicznymi” lub „dobrami osobistymi”⁵⁵. Niekiedy wskazuje się też na „dobro ogółu”, przez które rozumie się też „wyprowadzony łącznie ze szczególnych interesów prywatnych i publicz-

⁵³ W odróżnieniu od ustawodawstwa zwykłego, w którym można znaleźć dowody na obecność tej zasady. Jako przykład można podać art. 1 ust. 3 powołanej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca wprowadził zasadę wagi interesu publicznego i interesów prywatnych przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub określaniu potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu.

⁵⁴ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 63.

⁵⁵ Te i inne określenia terminu „dobro” zob. R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 568–571. Autor dokonuje wnikliwej prezentacji pojęcia „dobra” w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

nych interes ogółu”⁵⁶. W prawie administracyjnym wyróżnia się także dobra chronione, w znaczeniu dóbr o charakterze publicznym, np. przestrzeń, przyroda, środowisko, woda⁵⁷. Dobra, tak jak interesy i wartości odgrywają istotną rolę w konkretyzacji normy prawa materialnego, dokonywanej w postępowaniu administracyjnym⁵⁸.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że istnieje ścisły związek pomiędzy pojęciem „dobro” a pojęciem „interes”. Relację pomiędzy tymi pojęciami trafnie przedstawia K. Complak, którego zdaniem interes jest subiektywny i zmienny. Należy on do sfery „mieć”. Dobro należy do sfery „być” i jest bardziej obiektywne⁵⁹. Inaczej widzi „dobro” R. Sowiński, ponieważ dostrzega on w tym pojęciu zarówno sens obiektywny, który nie wymaga relatywizacji ani indywidualnych punktów odniesienia, ale i sens subiektywny, skorelowany z wartością. Według tego Autora „dobro subiektywne czasami może być wartością. Zawsze jednak jest interesem”⁶⁰. Z kolei zdaniem Z. Duniewskiej dobra są często poczytywane za ucieleśnienie wartości, są ich nośnikami, stąd przy pewnym uproszczeniu dobra są zrównane często z wartościami, a termin „dobro” może być używany zamiennie z określeniem „wartość”⁶¹. Warto w tym miejscu odnotować, że na aspekt wartości rozumianych jako pewnych uniwersalnych dóbr, zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do art. 31, ust 3 Konstytucji RP, zaznaczając, że dobra w nim wyróżnione uosabiają pojęcie interesu publicznego. Stwierdzał,

⁵⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 193. Autor dodaje, że jest to pojęcie niedookreślone i szerokie, ale dla porządku prawnego niemożliwe do pominięcia. Interes ogółu jest tym interesem publicznym, który okazuje się w każdych przedmiotowych ramach ustawy możliwy do realizacji i związany z problemem wyważania.

⁵⁷ Por. *Dobra chronione w administracji*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.

⁵⁸ Zob. szerzej na ten temat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona dóbr w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 53–71.

⁵⁹ Autor odnosi swój pogląd do „dobra powszechnego”, zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCCI, Wrocław 2008, s. 49.

⁶⁰ R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne...*, s. 573.

⁶¹ Z. Duniewska, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VII, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 127–128.

że tylko „łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust 1 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że wyrażają one wszystkie koncepcję interesu publicznego, jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Choć Konstytucja posługuje się pojęciem <interesu publicznego> (art. 22), to przy redagowaniu art. 31 ust 3 Konstytucji, za właściwe uznano <rozpisanie> ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze”⁶². Mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości: bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej, wolności i praw innych osób⁶³. Można więc stwierdzić, że katalog desygnatów wskazanych w art. 31, ust 3 Konstytucji RP uosabia nie tylko pojęcie interesu publicznego, ale może być też inkorporowane do sfery pojęciowej dóbr publicznych.

Kategoria „dóbr” nie jest jednolita; występują one w perspektywie narodowej i ponadnarodowej. W związku z pojawieniem się nowej europejskiej przestrzeni prawnej, możliwe jest ich wyróżnienie w ujęciu europejskim, a nawet globalnym. W obrębie dóbr krajowych, „dobra” można klasyfikować wertykalnie na dobra ogólnopaństwowe (np. kolejnictwo), dobra regionalne (np. produkty regionalne) i dobra lokalne (np. transport lokalny) lub horyzontalnie na dobra, które mają zastosowanie niezależnie od podziału terytorialnego (np. lasy, wody). Wyróżniamy dobra o charakterze materialnym, jednak we współczesnym świecie coraz większą rolę odgrywają dobra niematerialne⁶⁴, które występują w obszarze prawa prywatnego (np. utwór i prawa autorskie), jak i w obszarze prawa publicznego (np. informacja publiczna, zdrowie, życie, bezpieczeństwo). Ponadto można wyodrębnić dobra naturalne (wody, powietrze, obszary cenne przyrodniczo), jak i dobra wytworzone (drogi publiczne, urządzenia przesyłowe, cmentarze, kąpieliska), przy czym niekiedy dobra naturalne poddane są in-

⁶² Wyrok TK z 21 czerwca 2005 r. (P 25/02), OTK-A 2005/6, s. 65.

⁶³ Zob. M. Kordela, *Standardy rozstrzygnięć aksjologicznych – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2001*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX, s. 256.

⁶⁴ „Wśród dóbr niematerialnych można wyróżnić dobra absolutne np. wolność, równość wobec prawa, dobra egzystencjalne, takie jak życie, zdrowie, higiena oraz dobra warunkujące pomyślny rozwój jednostki np. spokój, poczucie bezpieczeństwa”, M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 73.

gerencji człowieka⁶⁵. Zwrócić uwagę należy także na abstrakcyjność niektórych dóbr, np. estetyka otoczenia lub walory krajobrazowe, podczas gdy inne są konkretne i wymierne, np. zabytki lub dobra kultury współczesnej. Wzrasta przy tym w ostatnich latach ilość nowych jakościowo dóbr⁶⁶.

Niezależnie od skali, miejsca występowania, rodzajów dóbr, podstawowym ich dostarczycielem jest państwo, wyposażone w instrumenty władczego oddziaływania, w których posiadaniu jest administracja publiczna. Dobra są dostarczane przez administrację publiczną w różnych formach prawnych, podejmowanych zarówno w sferze imperium (np. zapewnienie ładu przestrzennego) jak i dominium (pomoc w razie klęsk żywiołowych), niezależnie od tego w jaki sposób są dostarczane są one dobrami publicznymi. Dostarczanie dóbr publicznych może mieć postać aktu administracyjnego (np. zezwolenia), umów cywilnoprawnych w administracji (np. o dostarczanie wody i odbiór ścieków), czynności faktycznych lub działań niewładczych⁶⁷. Z tych i innych powodów zainteresowanie problematyką dóbr publicznych w nauce prawa administracyjnego stale rośnie⁶⁸. Jak podkreśla J. Korczak dobra pu-

⁶⁵ Przykładem dóbr naturalnych poddanych ingerencji człowieka jest przyroda, której komponenty poddane są ochronie biernej (kiedy człowiek nie jest zaangażowany w ochronę) lub ochronie czynnej, polegająca na ochronie przyrody z uwzględnieniem stosowania zabiegów ochronnych, a zatem przy użyciu „rąk ludzkich”. W literaturze wskazuje się, że zarówno dobra naturalne (np. park narodowy), jak i dobra wytworzone (np. droga publiczna), by stać się własnością publiczną, muszą przejść fazę kwalifikacji prawnej w formach uznanych za właściwe, co zwykle następuje to poprzez akt administracyjny (np. ogród zoologiczny, ogród botaniczny), lub częściej poprzez akt normatywny (np. utworzenie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego), zob. A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 292.

⁶⁶ Do stosunkowo nowych dóbr zaliczyć można bioróżnorodność lub alternatywne formy źródeł energii. Nową jakościowo kategorią dóbr są także dobra informacyjne, jako dobra o charakterze niematerialnym związane z prawami podmiotowymi (np. prawo autorskie), jak i dobra oparte na stosunkach obligacyjnych (np. domeny internetowe, usługi hostingowe). Szerzej na ten temat, zob. R. Cisek, J. Jezioro, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2003, s. 293.

⁶⁷ Jeśli chodzi o te ostatnie zob. zwłaszcza J. Korczak, *Koncepcja działań nie władczych profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 157–172.

⁶⁸ Zob. D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnienia publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawa administracyjne materialne*, tom 7, Warszawa 2012, s. 403 i n.; J. Supernat, *Dobra*

bliczne są zasobami materialnymi o ograniczonej ilości bądź liczbie lub też ograniczonym do nich dostępie⁶⁹. Korzystanie z dóbr publicznych leży w interesie jakiejś grupy społecznej i są to dobra, których poszanowania i nie naruszania może skutecznie domagać się administracja publiczna lub inny podmiot, za którym stoi autorytet państwa⁷⁰. Na aspekt korzystania z dóbr publicznych zwracają uwagę też przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego w nawiązaniu do klauzuli dobra wspólnego⁷¹. Jest to kolejny dowód na konstytucyjną zależność prawa administracyjnego.

Związek pojęcia „dobra” i „interesu” zacieśnia się w związku ze zróżnicowanym charakterem dóbr i ich podziałem na dobra indywidualne i dobra publiczne⁷². Podział ten wyraźnie nawiązuje bowiem do dualistycznej koncepcji interesu. Dobra indywidualne można zdefiniować jako „dobra, których korzystanie leży w interesie jednostki i których poszanowania przez innych oraz podjęcia działań rodzących stosunki prawne relacji nadzoru może dochodzić jednostka”⁷³. Niekiedy norma prawa materialnego dokonuje grada-

publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji, „Administracja, Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, z. 4, *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ CCLXXXIV, Prace Prawnicze, z. 54, Kraków 1972, s. 64–70, P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno – budowlany. Studium prawno – administracyjne*, Warszawa 2012, s. 194–195; *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.

⁶⁹ J. Korczak, Uniwersytet Wrocławski, *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 81. Zob. też inną pracę tego Autora, idem, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 153–168.

⁷⁰ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie...*, s. 72.

⁷¹ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 63.

⁷² Por. L. Klat-Wertelecka, *Ochrona dóbr w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Dobra publiczne w administracji...*, s. 53.

⁷³ Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie...*, s. 72. Przedstawiając relację między dobrami indywidualnymi a dobrami publicznymi M. Szewczyk konstatuje, że „ochronę dóbr indywidualnych zapewnia konstrukcja publicznych praw podmiotowych, natomiast ochrona dóbr publicznych może być zapewniona poprzez instytucję obowiązków publicznoprawnych”, s. s. 95. Pogląd ten zasługuje na aprobatę, jednak – w mojej ocenie – równie często ochrona dóbr publicznych następuje w ramach administracji

cji dóbr i niektóre z nich muszą ustąpić miejsca tym spośród nich, które zdaniem prawodawcy zasługują na bardziej uprzywilejowaną ochronę np. ochrona krajobrazu ustępuje w pewnych okolicznościach, na rzecz ochrony wartości wyżej cenionych np. obronności i bezpieczeństwa państwa czy ochrony życia i zdrowia ludzkiego⁷⁴. Pomimo wyraźnie określonej hierarchii dóbr, może dochodzić do kolizji w obrębie interesu publicznego. W praktyce może to oznaczać, iż odsunięcie zagrożenia dla jednego dobra, może prowadzić do naruszenia innego dobra⁷⁵.

Powyższa analiza terminu „dobra” ukazuje, że jest on w prostej linii do pojęcia „interesu”, obydwa pojęcia są rodzajem klauzuli generalnej, której właściwe znaczenie powstaje dopiero po dodaniu charakteryzującego je określenia. Relacja między dobrem publicznym a interesem publicznym wyraża się m.in. w tym, że interes publiczny jest przesłanką dostarczania dóbr przez podmioty publicznoprawne i – coraz częściej – motywacją do przejęcia dobra publicznego. Rozpatrywanie pojęcia interesu z perspektywy dóbr, czy szerzej dóbr publicznych, potwierdza tezę o współzależności pomiędzy nimi. Należy jednak zdecydowanie odrzucić pogląd o tożsamości „dobra” i „interesu”, nie kwestionując uzupełniającego charakteru obydwu pojęć. Tak jedno, jak i drugie pojęcie ma charakter uniwersalny, ponadczasowy, a ich dystrybutorem jest administracja publiczna. Nie jest jednak możliwe, ani celowe używanie tych pojęć zamiennie, mimo wielu zbieżności mają one autonomiczne znaczenie. Analiza pojęcia interesu publicznego i dóbr publicznych w oderwaniu od pojęcia dobra wspólnego nie byłaby w pełni zadowalająca; niemniej z uwagi na rozległość tej materii należało ograniczyć się do uwag ogólnych.

W konsekwencji należy przyjąć, że „dobro wspólne” jest swoistą klauzulą generalną wyznaczającą prawidłowe rozumienie interesu publicznego i dóbr publicznych w prawie administracyjnym. Dobro wspólne stanowi metaklauzulę o charakterze aksjologicznej podstawy prawa administracyjnego, wyzna-

świadczącej, a zatem nie tylko poprzez konstrukcję „obowiązków publicznoprawnych”. Autor ten konstatuje, z czym trudno się nie zgodzić, że „zakres dóbr podlegających ochronie prawnej ulega przy tym zmianom i jest ściśle uzależniony od zadań, jakie stawia sobie państwo w danym momencie, ibidem, s. 94, zob. też J. Supernat, *Dobra publiczne i prawo administracyjne...*, s. 151–165.

⁷⁴ Por. T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr specjalny (26), s.35–36.

⁷⁵ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Ochrona dóbr w postępowaniu...*, s. 54.

czającej kierunku rozwoju administracji publicznej i granice, poza którymi nie będzie możliwa ingerencja w sferę prawną jednostki. Klauzula ta rzutuje w wyraźny sposób na kształt i zakres norm materialnego prawa administracyjnego, wyznaczając prawidłowe rozumienie interesu publicznego w tym prawie oraz granice ingerencji w sferę interesu jednostkowego, jak i oddziałując na sferę dóbr publicznych. Jak słusznie zauważył M. Kamiński niezależnie od ogólnego wymiaru aksjologicznego konstrukcja pojęciowa dobra wspólnego wykazuje również konotacje materialnoprawne i formalnoprawne⁷⁶. Dobro wspólne nie powinno być – na gruncie tego prawa – taktowane jako synonim interesu publicznego, ale jako jego nadbudowa teoretycznoprawna, posiadająca oparcie w Konstytucji RP. Nie budzi wątpliwości, że adresatami zasady dobra wspólnego są nie tylko organy administracji publicznej odpowiedzialne za normatywne i indywidualne rozstrzygnięcia, ale także jednostki. Przeniesienie dobra wspólnego na grunt prawa administracyjnego osadza się na pojęciu interesu publicznego. Dobro wspólne jako swoisty aksjomat systemu prawnego stanowi płaszczyznę prawidłowego odkodowania pojęcia interesu publicznego na gruncie materialnego prawa administracyjnego. Z kolei dobra publiczne są kategorią bardziej wymierną, ale ich dostarczanie przez administrację publiczną (np. budowa drogi) lub ochrona (np. woda, lasy, przestrzeń) wymaga od organów administracji publicznej permanentnego sięgania do zasad i wartości konstytucyjnych oraz dokonywania w toku stosowania prawa swoistego rachunku aksjologicznego, którego wyznacznikiem jest dobro wspólne.

Literatura

Administracja dóbr i usług publicznych, red. M. Woźniak, Warszawa 2013.

Bąkowski T., *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr specjalny (26).

Błaś A., J. Boć, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003.

Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11.

⁷⁶ Szerzej na ten temat, M. Kamiński, *Wymiar aksjonormatywny...*, s. 30–32.

- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Warszawa 2009.
- Cisek R., Jezioro J., [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2003.
- Complak K., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCCI, Wrocław 2008.
- Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000.
- Gołębiowska A., *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Świat i Słowo” 2015, nr 1.
- Granat M., *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arendt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczyci, Warszawa 2013.
- H. Izdebski, *Introduction to public administration and administrative law*, Warszawa 2006.
- Hoeffner J., *Chrześcijańska nauka społeczna, Ordo socialis*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012.
- Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kamiński M., *Wymiar aksjonormatywny pojęcia dobra wspólnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Kijowski D., *Rzeczy i urzędy publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawa administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Ochrona dóbr w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Korczak J., *Koncepcja działań nie władczych profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014.

- Korczak J., Uniwersytet Wrocławski, *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Kordela M., *Standardy rozstrzygnięć aksjologicznych – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2001*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX.
- Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno – administracyjne*, Warszawa 2012.
- Królikowski J., *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych*, red. S. Bernat, „Trybunał Konstytucyjny” 2013.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska M., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. XVII.
- Lipowicz I., [w:] *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2010.
- Lipowicz I., [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Niewiadomski Z., [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Oniszcuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK*, Kraków 2000.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2.
- Piechowiak M., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, [w:] *Dobro wspólne, Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008.
- Platon, *Państwo prawa*, Kęty 1999.
- Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Promieńska H., *Dobro wspólne, dobro indywidualne i dobro moralne*, [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probucka, Kraków 2010.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sobański R., *Dobro wspólne w definicji ustawy Tomasa z Akwinu*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

- Sokolewicz W., M. Zubik, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Stahl M., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Stębelski M., *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego*, [w:] *Dobro wspólne*, red. W. Arendt, F. Longchamps de Bérrier, K. Szczyci, Warszawa 2013.
- Supernat J., *Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja, Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Tarcow N., A „Non Lockean” Locke and the Character of Liberalism, [w:] *Liberalism Reconsidered*, red. D. MacLean, C. Mills, Totowa N.Y., 1983.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „ZNUJ” CCLXXXIV, *Prace Prawnicze*, z. 54, Kraków 1972.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” czerwiec 2009.
- Wołpiuk W.J., *Dobro wspólne a interes publiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2006, nr 1/4.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zakrzewska M., *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.