

Mariusz KRAWCZYK*

Aspekty dobra wspólnego w aktywności administracji publicznej

„Dobro wspólne można opisywać, określać jego cechy, dzielić i oceniać. Można też je budować i przebudowywać. Ale być może szczególnie ważne jest czuwanie nad służebną funkcją dobra wspólnego [...] [gdyż] dobro wspólne nie może się oddalać ani nie może być oddalane od obywatela, dla którego potrzeb ostatecznie jest pomyślane. Dobro wspólne ma służyć niewątpliwie dobru jednostki [...]”¹. W istocie „nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów nieadresowanych w ostateczności do człowieka, uznać trzeba, iż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”². Dobrem wspólnym w sensie przedmiotowym jest suma społecznych warunków osiągnięcia dobra wspólnego w sensie podmiotowym, czyli suma społecznych warunków integralnego rozwoju jednostek i tworzonych przez nie społeczności. To te warunki mogą być wprost przedmiotem działania społecznego, w tym zwłaszcza przedmiotem działań władz publicznych. Zasadniczym elementem tworzenia tych warunków jest zaś realizacja szeroko rozumianych praw człowieka³.

Dobro wspólne wyznacza zasadniczy punkt odniesienia dla wszelkiej aktywności administracji publicznej, co staje się wręcz jej elementem

* Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: mariusz.p.krawczyk@gmail.com.

¹ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 152.

² J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 24.

³ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 158.

definityjnym, gdyż administrację można określić jako „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej”⁴. „Tym, co stanowi o istocie współczesnej administracji publicznej (*genus proximum*), jest nie tyle działalność w imieniu i na rzecz państwa, choć jest to ciągle ważne, ile działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. [...] Dobro wspólne czy interes publiczny stają się tymi pojęciami, które agregują działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej”⁵. Dodatkowo kryterium dobra wspólnego wyznacza granice działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej i wszystkich pracowników urzędów organów władzy publicznej⁶.

„Pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo”⁷. Dość często wprost utożsamia się wskazywaną tu kategorię z interesem publicznym⁸. Wydaje się jednak, że interes, który w założeniu ma charakter jeszcze niezrealizowany, może być jedynie etapem dochodzenia do dobra wspólnego. Działania służące pomnażaniu, intensyfikowaniu i pozyskiwaniu dobra wspólnego są w tym sensie prowadzone w interesie publicznym, aczkolwiek najpierw chodzi w nich o pewną dynamikę zmian, a dopiero potem o osiągnięcie statycznego już efektu. W ujęciu aksjologicznym interes publiczny i jego realizowanie służą określonym wartościom, a ich wspólnym mianownikiem jest właśnie dobro wspólne, czyli stan rzeczy bądź byt idealny, w którym owe wartości znajdują odzwierciedlenie⁹. W tym sensie chodzi o zbiór wartości scalonych wspólnym celem¹⁰.

Mając jednak na uwadze, że w ujęciu funkcjonalnym dobro wspólne może występować w trzech zasadniczych aspektach – po pierwsze jako

⁴ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 28.

⁵ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 58.

⁶ J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 16.

⁷ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 53.

⁸ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96.

⁹ Por. E. Łętowska, *Korupcja: między moralnością i prawem*, [w:] *Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997, s. 8–9. Autorka wyraźnie odróżnia dobro wspólne od interesu publicznego.

¹⁰ Por. J. Boć, *Z refleksji...*, s. 151.

idea, która albo wyznacza, albo kształtuje treść przyszłych zachowań; po drugie jako motywacja podejmowania ustalonych działań; w trzecim podejściu ma znaczenie nakazu w nadaniu określonego działaniu określonego kształtu i treści¹¹ – możliwe byłoby utożsamienie dobra wspólnego z interesem, jednak jedynie w aspekcie przyczyn i pobudek wyznaczających aktywności.

Relacja pomiędzy dobrem wspólnym a interesem publicznym oraz interesem indywidualnym jest jeszcze bardziej złożona, czy raczej relacja między „dobrem” a „interesem” w ogólności. „Dobro człowieka (jednostki) łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym, co wyznaczy nam z kolei dalsze wartości [...]. Dobro człowieka będzie więc przełożone na interes indywidualny, a dobro wspólne na interes publiczny”¹². Już na poziomie intuicji mogłoby się wydawać, że dobro wspólne jako w założeniu związane z daną zbiorowością, czymś ponadindywidualnym, będzie zawsze i tylko pozyskiwane oraz pomnażane wyłącznie za pomocą realizacji interesu publicznego. Na samą aktywność administracji publicznej spogląda się najczęściej przez pryzmat tego tylko interesu, gdyż ma się ona zająć przede wszystkim tymi sprawami, które związane są z życiem określonej wspólnoty. Oczywiście coraz częściej akcentuje się także w rozważaniach nad istotą administracji interes indywidualny – dobro pojedynczego człowieka, ale jedynie jako cel ostateczny, osiągany pośrednio za pomocą urzeczywistniania interesu publicznego¹³. Już w tym miejscu można zauważyć, co stanie się przedmiotem przyszłych rozważań – że w demokratycznym państwie prawnym dobro wspólne będzie niejednokrotnie samoistnie pozyskiwane poprzez odesłanie do interesu ściśle indywidualnego.

Interes publiczny należy do pojęć nieostrych, klauzul generalnych, jednak „wystarczająco precyzyjnie wyznacza [...] pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp.”¹⁴ Jest to interes dotyczący ogółu, niebędący jednak sumą interesów indywidualnych¹⁵. Przez interes publiczny należałoby rozumieć interes wszystkich ludzi, którzy żyją w ramach politycznie zor-

¹¹ *Ibidem*, s. 153.

¹² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

¹³ „Dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Ale interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek”. J. Boć, *Z refleksji...*, s. 154.

¹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 96–97.

¹⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 94.

ganizowanej wspólnoty¹⁶. Mówiąc jeszcze inaczej, interes publiczny daje się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot, występuje przy tym w doktrynie w różnych kontekstach: jako przesłanka wydania aktu prawnego, jako przesłanka warunkująca wydanie decyzji, jako wartość kształtująca treść decyzji i jako przesłanka podejmowania innych jeszcze działań¹⁷. Już w literaturze międzywojennej podkreślano, że „interes publiczny w przeciwieństwie do interesu prywatnego, interesu jednostki, jest interesem państwa, samorządu, lub innego związku prawa publicznego. [...] Tylko w interesie publicznym ma prawo korzystać administracja ze swych wyjątkowych uprawnień”¹⁸. Zatem posiadaczem interesu publicznego jest ogół – społeczeństwo, a określone korzyści z nim związane mają dotyczyć tego ogółu: „W interesie publicznym leżą [...] postawy lub działania korzystne dla ogółu (społeczeństwa) i przeciwnie – działania dla ogółu niekorzystne są sprzeczne z interesem publicznym. Administracja publiczna ma dbać o te korzyści i działać tak, aby je chronić, osiągać i pomnażać, i to jest podstawowym jej zadaniem”¹⁹.

Jeżeli spojrzymy zaś na interes indywidualny, to można go rozumieć jako „relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce”²⁰. Chodzi tu tak naprawdę o każdy podmiot, który można zindywidualizować w prawnym tego słowa znaczeniu²¹.

Rozróżnienie obu kategorii opiera się na kryteriach podmiotowych i na tym etapie nie jest możliwe wyraźne oddzielenie tego, co publiczne, od tego, co indywidualne, z uwagi na przedmiot każdego z interesów. Dla aktywności administracji publicznej ważkie wydaje się to, że „istnieją trzy możliwości w relacjach zachodzących pomiędzy interesem indywidualnym a interesem społecznym: 1) mogą się one pokrywać, identyfikować; 2) interes indywidualny może być społecznie obojętny; 3) interesy te są sprzeczne, nawzajem się znoszą”²². Z wielu względów najistotniejszy

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36.

¹⁷ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 47–48.

¹⁸ *Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów Prof. B. Wasiutyńskiego*, oprac. T. Poths, Warszawa 1936, s. 21. Zob. E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 3.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 36.

²⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 126.

²¹ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 43.

²² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

staje się trzeci zakres, tzn. konflikt interesów²³. Nie ulega wątpliwości, że w prawie administracyjnym oraz aktywności administracji publicznej zawsze występuje „konieczność rozstrzygnięcia jakiegoś dylematu, jakiejś sprzeczności lub różnicy między przynajmniej dwoma elementami. Jeżeli zauważymy, że takie sprzeczności występują na co dzień, niemal w każdym odcinku prawa administracyjnego, to jesteśmy bliscy stwierdzenia, że prawo administracyjne jest prawem wyważania, a więc prawem «kolizyjnym»²⁴, co znajduje bezpośrednie odniesienie w działaniach administracji. W ogólności „Art. 1 konstytucji stanowi, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Wynika z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy²⁵. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości i takie stwierdzenie, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej²⁶».

Im więcej jest adresatów ochrony interesu publicznego, tym dobro wspólne jest powszechniejsze. Jednak dobro wspólne nie musi dotyczyć wszystkich obywateli²⁷. Wydaje się, że dobro ogółu (dobro wspólne) wprowadzane jest łącznie ze szczególnych interesów prywatnych (indywidualnych) oraz publicznych²⁸. Przez to charakteryzowana tu kategoria, choć w założeniu powiązana z ogólną („wspólną”) zbiorowością, nie musi wcale przekładać się tylko na działania, których skutki odnoszone będą do tej grupy o charakterze ponadindywidualnym. Wartości leżące w zakresie dobra wspólnego – przynajmniej w idealnie rozumianym systemie naszego typu – nie zawsze będą dotyczyć korzyści ogółu, lecz niekiedy jedynie poszczególnych jednostek. „Wspólność” sprowadzona w tych

²³ Zob. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 36 i n.

²⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 222.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2001, nr 1, poz. 4.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1994, nr 9, poz. 181.

²⁷ J. Boć, *Z refleksji...*, s. 153.

²⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, tł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 193.

sytuacjach zostanie nie do zbiorowości jako takiej, ale do indywidualów o cechach charakterystycznych w równym stopniu dla każdego z nich. Sensem istnienia państwa jest ochrona i pozyskiwanie także wartości ściśle indywidualnych, które z pewnych względów nie mogą być urzeczywistniane przez samych zainteresowanych. Gdybyśmy popatrzyli np. na wartość, jaką jest bezpieczeństwo, ma ono oczywiście swój wymiar publiczny, aczkolwiek w pierwszej kolejności dotyczy każdego zatowarowanego członka wspólnoty i jego potrzeb – podobnych do potrzeb innych członków, lecz w istocie różnych. Niejednokrotnie nie da się w tym miejscu wyraźnie rozdzielić tych kwestii, które dotyczą wprost określonej grupy, od tego, co związane jest już tylko z jednostką w powiązaniu z grupą²⁹, ale w konkretnych okolicznościach stanie się widoczne, że interes indywidualny w aktywności administracji publicznej zostanie nawet przedłożony nad ogólny interes publiczny. Bowiem „wywodzone z filozofii Arystotelesa pojęcie dobra wspólnego pozwala charakteryzować cel społecznego (współ)działania: umożliwienie każdemu człowiekowi dobrego życia w sprawiedliwie zorganizowanej zbiorowości”³⁰.

Świadczy to o tytułowych aspektach dobra wspólnego, a także przekłada się na wielopostaciowość aktywności współczesnej administracji publicznej. Rzecz jasna nie będzie podlegał ochronie jakikolwiek interes indywidualny, ale tylko ten, który da się powiązać z powszechnie wyznaczanymi wartościami, wszakże czasami tylko indywidualnymi. Wspomniane już wyważanie uwalnia się według prawa pozytywnego, które zwykle daje do dyspozycji miarodajne środki postępowania oraz materialne wytyczne³¹.

Wracając do relacji pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym, stwierdzić należy, że nie będzie budziło żadnych zastrzeżeń realizowanie tego drugiego w sytuacji zbieżności z wartościami zbiorowymi. Podmiot zewnętrzny będzie czerpał swoje korzyści z działań nakierowanych na ogólne cele lub wartości. Popatrzmy w tym miejscu np. na obszar administracji świadczącej – za pomocą usług publicznych zaspokajają się w niej potrzeby jednostkowe. I chyba w ten sposób w refleksji nad administracją publiczną uzasadniano do tej pory realizację interesów indywidu-

²⁹ „W każdym poszczególnym stosunku prawnym chodzi jedynie o to, czy przy unormowaniu stosunku tego przez prawo obiektywnie przeważa interes społeczny czy indywidualny. Interesy społeczne, a więc i państwowe, są nie do pomyślenia w oderwaniu od interesów indywidualnych. Wszelki czyn społeczny i państwowy ostatecznie wychodzi na korzyść jednostek, przynajmniej zaś takim jest jego przeznaczenie”. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. 2 i 3, tł. M. Balsigerowa, M. Przedborski, Warszawa 1924, s. 243–244.

³⁰ W. Zieliński, *Dobro wspólne – etyczne zakłęcie czy pojęcie operacyjne?*, [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probuca, Kraków 2010, s. 26.

³¹ E. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, s. 193–194.

alnych. Problem z pewnością pojawi się w przypadku konfliktu interesów. Okazuje się, co może się wydać kontrowersyjne, że administracja publiczna powołana jest również do uczestniczenia w dążeniach indywidualnych, w określonych warunkach nawet w sprzeczności z ogólnym interesem publicznym. Ta sprzeczność ma jednak wymiar wyłącznie formalny. Odnosząc się w tym miejscu np. do obszaru ochrony zdrowia, można zauważyć, że czasami ustalone w systemie wartości wręcz nakazują przeznaczyć środki publiczne na sfinansowanie leczenia osoby, którą dotknęła niezwykle rzadka choroba i jest to nawet jeden jedyny przypadek w skali ogólnej³². Te spożytkowane zasoby mogłyby zostać przeznaczone na walkę z chorobami w szerszym wymiarze, jednakże jest to uzasadnione czymś, co nazwać by można motywacją humanistyczną. Są one bez wątplenia zakresem dobra wspólnego, a opierają się najczęściej na wartości zdrowia i życia pojedynczego człowieka w połączeniu z zasadą godności człowieka z art. 30 Konstytucji RP³³.

Aktywność administracji publicznej nie ma monopolu na urzeczywistnianie dobra wspólnego oraz interesu publicznego, gdyż jest to domena działalności wszystkich organów władzy publicznej, a nawet jednostek, aczkolwiek można wykazać bezpośredni związek jej poczynań z tymi kategoriami. Jest to związek tak silny, że stanowi wręcz definicyjny element administracji publicznej. W pierwszej kolejności chodzi jednak jedynie o dobro wspólne, które co prawda znajduje prawne odzwierciedlenie przede wszystkim w interesie publicznym, ale, jak wykazały rozważania, nie tylko. Podstawy aksjologiczne dzisiejszego systemu są o wiele bardziej złożone i z pewnością „myślenie demokratyczne identyfikuje państwo z obywatelem”³⁴. Nie możemy przez to powiedzieć, że w aktywności administracji publicznej ważki jest wyłącznie interes publiczny, ale również – pod określonymi warunkami – interes indywidualny. I to do tego

³² Przykładem materiału normatywnego może być w tym miejscu obowiązująca od 23 lipca 2017 r. zmiana wprowadzona do ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1938), dotycząca ratunkowego dostępu do technologii lekowych (dodany „Rozdział 3a”). Zgodnie z art. 47d ust. 1 przywołanej ustawy: „W przypadku uzasadnionej i wynikającej ze wskazań aktualnej wiedzy medycznej potrzeby zastosowania u świadczeniobiorcy leku, który nie jest finansowany ze środków publicznych w danym wskazaniu, jeżeli jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia świadczeniobiorcy we wskazaniu występującym u jednostkowych pacjentów, a zostały już wyczerpane u danego świadczeniobiorcy wszystkie możliwe do zastosowania w tym wskazaniu dostępne technologie medyczne finansowane ze środków publicznych, minister właściwy do spraw zdrowia może wydać, w drodze decyzji administracyjnej, zgodę na pokrycie kosztów tego leku w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowej”.

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁴ Słowa W.L. Jaworskiego podają za: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943 (rękopis), s. 183, przypis 1.

stopnia, że już na poziomie definicyjnym należy go wskazywać jako równoprawniony³⁵.

Tytułowe dobro wspólne ma swoje różne aspekty w tym sensie, że nie musi oznaczać jedynie wartości o wymiarze ściśle ogólnym. Zgadzam się, iż nie można utożsamiać tego pojęcia ze znaną w konstytucji kwietniowej³⁶ formułą „wspólnego dobra”. „Wspólne dobro” „eksponuje obowiązki i «służebność» obywateli wobec państwa” oraz „każde uznać prymat państwa jako całości przed jednostką”, natomiast kategoria „dobra wspólnego” inaczej, „określa w pierwszym rzędzie to, jakie ma być państwo, a dopiero na drugim planie to, jacy mają być obywatele”³⁷.

W tym sensie władze publiczne mają respektować i chronić nie tylko te wartości, które w prostej linii można odnieść do życia zbiorowości państwowej, regionalnej i lokalnej, ale także inne, będące „wspólne” dla samodzielnych jednostek te wspólnoty tworzących. Z tego względu wydaje się, że określenie „wspólne” nie ma być utożsamiane z „publicznym” czy „ogólnym”. Uwidacznia się to wówczas, gdy omawianą kategorię konstytucyjną będziemy interpretować nie jako *primus inter pares* w systematyce ustawy zasadniczej, lecz raczej jako wskazówkę, by łączyć treść zasady dobra wspólnego z treścią innych zasad konstytucyjnych³⁸.

J. Boć stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska (i całość tego, czym jest, co oznacza i na czym się opiera; czego strzeże, co zapewnia, co chroni i czego przestrzega) ma służyć wszystkim obywatelom i może służyć wszystkim. Jeśli nie służy wszystkim destynatariuszom [...], nie jest dobrem wspólnym”³⁹. Jednak wydaje się, że nie musi to oznaczać prostego odniesienia jedynie do tych wartości, które wprost dają się połączyć z całością zbiorowości państwowej. Z tego też względu w aktywności administracji publicznej, w zależności o jakie pole działań będzie chodziło, prymarny stanie się dla niej bądź to interes publiczny, bądź też interes indywidualny. Bowiem „mając na uwadze godność człowieka oraz dobro wspólne, rzecz można, że wiele rozwiązań konstytucyjnych stanowi pewną formę rozpisania na czynniki pierwsze relacji dobro wspólne – godność człowie-

³⁵ Uwidacznia się to np. w refleksji nad zasadami ogólnymi prawa administracyjnego, które podzielić można na: zasady chroniące dobro jednostki, zasady chroniące dobra ogólnospołeczne oraz zasady chroniące oba rodzaje dóbr. Zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 68–69.

³⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, akt archiwalny, art. 1 ust. 1 wskazywał: „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”.

³⁷ M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. 31, nr 2, s. 9–10.

³⁸ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 18–19.

³⁹ J. Boć, *Z refleksji...*, s. 154.

ka. Obie te wartości nie pozostają (nie muszą pozostawać) w opozycji do siebie, ponieważ wzajemnie się dopełniają. Zasada państwa prawnego, o ile jest właściwie pojmowana, powinna tworzyć swoisty pomost pomiędzy nimi⁴⁰.

Na zakończenie można jeszcze zauważyć, iż dobro wspólne doczekało się wszechstronnego rozwinięcia w społecznej nauce Kościoła katolickiego, gdzie nie traktuje się go „w oderwaniu od dobra osobowego, lecz wręcz przeciwnie, bardzo mocno podkreśla się potrzebę harmonii i wzajemnych współzależności w tym zakresie”⁴¹.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1938.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1994, nr 9, poz. 181.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2001, nr 1, poz. 4.

Opracowania

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

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, nr 11.

Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.

Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie*, ks. 2 i 3, tł. M. Balsigerowa, M. Przedborski, Warszawa 1924.

Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943 (rękopis).

⁴⁰ E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1, s. 94.

⁴¹ 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. 39.

- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kosieradzka E., Zdyb M., *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. 25, nr 1.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Łączkowski W., *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.
- Łętowska E., *Korupcja: między moralnością i prawem*, [w:] *Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „*Kwartalnik Filozoficzny*” 2003, t. 31, nr 2.
- Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów Prof. B. Wasiutyńskiego*, oprac. T. Poths, Warszawa 1936.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, tł. A. Wasilewski, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zieliński W., *Dobro wspólne – etyczne zakłęcie czy pojęcie operacyjne?*, [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probuca, Kraków 2010.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

ASPECTS OF COMMON GOOD IN THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The article concerns the issue of common good in the activity of public administration. It is exactly the aspects of this “good” which have a direct influence on the motives behind administrative actions. It turns out that what is “common” can be understood as pertaining to entire society, but also in relation to individual interests. The public administration, although traditionally connected only to the public interest, also implements the good of the individual and this not only indirectly, as it has been noted in the literature of the subject so far, but also independently. Because the common good has its different aspects in the sense that it does not have to mean only values of a strictly general dimension. This may be significant for the definitional purpose to the very administration itself and testifies, at the same time, to the multidimensional nature of contemporary public administration. The considerations are developed with reference to potential relations of public interest and the individual one, in which the most important place is occupied by conflict of these interests.

Keywords: COMMON GOOD, PUBLIC INTEREST, INDIVIDUAL INTEREST, CONFLICT OF INTERESTS