

ANNA MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA

Dobro wspólne jako kategoria normatywna

The term “common good”, understood as the good shared by all the society (community), is well known in ancient and modern philosophy and in theory of politics, but very seldom is directly articulated in law documents. This idea of common good has few senses described in the article: aggregative, common, suppressive, and integral. Always, however, the idea has been connected with doctrine of natural law. The term “common good” has also normative sense. This article compares the senses of Irish and Polish Constitutions, both of them use this idea in normative texts. Analysis of Polish Constitutional Tribunal decisions leads to conclusion that the sense of common good in Polish practice is not clear and has very weak association with doctrine (of natural law).

Pojęcie dobra wspólnego, uznane przez polskiego ustrojodawcę za konstytutywne dla polskiego państwa, jest pojęciem normatywnym o niezwykle trudnej do ustalenia treści. Pojęcie to otwiera polską Konstytucję, wprowadzając klauzulę określającą charakter państwa, a właściwie jego rację bytu. Pojęcie to jako kategoria normatywna jest w polskim porządku ustrojowym znane od dość dawna, choć zarazem trudno uznać je za mocno zakorzenione. Artykuł 1 konstytucji kwietniowej stanowił: „Państwo polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”, a zatem brzmiał podobnie jak obecny artykuł 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli)¹.

Pojęciu dobra wspólnego poświęcono sporo miejsca w literaturze prawniczej, a jednak ciągle wydaje się ono terminem o znaczeniu trudnym do zrekonstruowania. Tym bardziej niełatwe stają się próby odnalezienia pewnych prawidłowości w jego stosowaniu. Na pewno też refleksja nad tym pojęciem nie może poprzestać na badaniu języka aktów prawnych, jest to bowiem jedno ze starszych pojęć w refleksji nad państwem.

Arystoteles w *Polityce* nazywa właściwym (*orthos*) i sprawiedliwym (*haplos*) ustrój polityczny, który służy dobru wspólnemu (*koine sympheron*)². O dobru wspólnym jako istotnej kategorii filozoficznej pisali także Platon,

¹ Na różnice znaczeniowe obu terminów i genezę odmiennego brzmienia obecnego art. 1 zwraca uwagę **W. Sokolewicz**, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, s. 13, [w:] **L. Garlicki** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

² **Arystoteles**, *Polityka* III 6–7 za: **O. Hoffe**, *Etyka państwa i prawna*, Kraków 1992, s. 14.

św. Tomasz z Akwinu, traktując je jako pewien punkt odniesienia dla oceny i analizy życia ludzkiego, a także życia społeczności. Również filozofia nowożytna do tego pojęcia często się odwoływała, szczególnie w refleksji polityczno-prawnej. Tak J. Locke wskazywał, że „pokój, bezpieczeństwo i dobro publiczne” są celami ludzkiej społeczności³. Podobnie D. Hume – uznawał sens zawarcia umowy społecznej w osiągnięciu publicznego i wspólnego interesu⁴. J. J. Rousseau uznawał dobro wspólne za fundamentalną zasadę sprawiedliwości, która ma służyć odróżnieniu władzy legitymowanej od nielegitymowanej⁵. Także utilitarianie odwoływali się do pojęcia dobra wspólnego, uznając je za „największe dobro dla największej liczby ludzi”⁶ i czyniąc je w ten sposób centralną kategorią teleologiczną swojej doktryny.

Próbę interpretacji tego pojęcia, w odwołaniu do klasycznego dorobku filozoficznego w tym zakresie, podjął S. Iniobong Udoidem, wskazując, że zgodnie z arystotelesowskim rozumieniem tego terminu, za dobro uznać trzeba to, czego życzą sobie wszyscy ludzie, coś, co jest wspólną wartością pożądaną i uznawaną za niekwestionowaną. Pojęcie „wspólności” natomiast (w języku angielskim) odwołuje się także do pewnej racjonalności tego roszczenia – dobro wspólne więc oznaczałoby coś, co jest obiektem ludzkiej woli obdarzonej racjonalnością, prostotą i naturalnością w tym dążeniu. Zarazem jednak dobrem wspólnym może być coś, co jest dostępne i możliwe do osiągnięcia⁷.

Jednakże dobro wspólne z pewnością nie jest terminem jednoznacznym; termin ten używany bywa w wielu znaczeniach, których zakresy nie pokrywają się i – co więcej – ich stosowanie może prowadzić do zupełnie innych efektów i konkluzji. To kategoria etyczna, prawna i społeczna, a nawet ekonomiczna. Próbę zestawienia i klasyfikacji tych znaczeń podjął m.in. D. P. Sulmasy⁸, wyróżniając cztery znaczenia terminu „dobro wspólne”:

1. Zbiorowe dobro wspólne (*aggregative common good*) – rozumiane jako suma wszystkich dóbr jednostek w społeczności, zgodnie z utilitarystyczną formułą: „jak najwięcej dobra dla jak największej ilości ludzi”, co – zdaniem Sulmasy – jest jedynie sentymentalną wersją tego znaczenia, w istocie bowiem utilitaryści dostrzegali, że suma dóbr jednostkowych w społeczności jest efektem dodawania zarówno dobra, jak i zła; jest wypadkową, a nie sumą jedynie aktywów.

³ J. Locke, *Second Treatise of Government*, New York-Cambridge 1963, s. 131, 158, za: S. Iniobong Udoidem, *What is the Common Good*, *Christian Law Review* 1987, s. 104.

⁴ D. Hume, *Treatise on Human Nature*, Oxford 1981, cz. 2, sek. 2, za: S. Iniobong Udoidem, *op. cit.*, s. 104.

⁵ J. B. Lخدell, *Social Contract and the Common Good*, Ph. D. Diss. University of Teras 1973, za: S. Iniobong Udoidem, *op. cit.*, s. 105.

⁶ S. Iniobong Udoidem, *op. cit.*, s. 105.

⁷ *Ibidem*, s. 101–102.

⁸ D. P. Sulmasy, *Four Basic notions of the common good*, *ST John's Law Review* 2001/75, s. 303.

2. Wspólne dobro wspólne (*common common good*) – znowu w dwóch wariantach znaczeniowych: (a) jako wspólne dobro posiadania, czyli te dobra, które pozostają w powszechnym posiadaniu (woda, powietrze, przestrzeń), i (b) jako dobro wspólne teleologicznie, czyli cele, wartości, jakie ludzie pragną osiągnąć – postrzegane oczywiście różnie, w zależności od przyjętej aksjologii czy systemu etycznego; u Tomasza z Akwinu – jak przytacza Sulmasy – dobrem takim było poznanie Boga i życie w społeczności; J. Finnis wymienia współcześnie jako najwyższe i upragnione dobra: życie, wiedzę, zabawę, przeżycia estetyczne, przyjaźń (życie w społeczności), rozumność praktyczną i religię⁹.
3. Wypierające dobro wspólne (*supersessive common good*) – czyli takie, które przeważa nad wszystkimi jednostkami i ich dobrem w społeczności. W tym znaczeniu dobrem wspólnym może być państwo, które z istoty swojej i w sposób strukturalny pochłania interesy indywidualne.
4. Integralne dobro wspólne – w tym znaczeniu dobrem wspólnym jest to, co powstaje w wyniku ludzkiej interakcji i nie może być podzielone na jednostkowe dobra; to warunki umożliwiające jednostkom współpracę i wspólną realizację zamierzonych celów albo (konstytutywnie): bycie we wspólnocie, bycie częścią społeczności – to ujęcie jest tradycyjnym ujęciem dobra wspólnego i odwołuje się do myśli Arystotelesa, a także Tomasza z Akwinu¹⁰.

Rekonstrukcji i analizy pojęcia dobra wspólnego w filozofii nurtu neotomistycznego dokonał J. Maritain w pracy *The Person and the Common Good*. Uznając, że dobro wspólne to dobre życie wszystkich, uwzględniające ich różnorodność (*multitude*), podkreślał, że najistotniejszym elementem dobra wspólnego jest swobodny rozwój indywidualnych osób w społeczności, z uwzględnieniem gwarancji ich wolności. Na tę wartość składają się: świadomość obywatelska, cnoty polityczne, poczucie prawa i wolności, wartości duchowe i materialne, moralna uczciwość, sprawiedliwość, odwaga, solidarność¹¹. Jak widać, pojęcie to może być analizowane i używane w tej interpretacji nie tylko w nurcie filozofii katolickiej, uzyskuje bowiem neutralność światopoglądową. Podkreślenie wartości pluralizmu, różnorodności koniecznych dla rozwoju osób składających się na społeczność, jest niezwykle istotnym komponentem myślenia o dobru wspólnym i pomaga zrozumieć jego sens w każdej kulturze. Maritain podkreślał także związek treści tego pojęcia z prawem naturalnym, wskazując, że prawodawstwo nigdy nie może wystąpić wbrew prawu naturalnemu; granicą prawa powinny stać się właśnie wymogi prawnonaturalne,

⁹ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 97 i n.

¹⁰ D. P. Sulmasy, *op. cit.*, s. 304–307.

¹¹ G. N. Schram, *Pluralism and the Common Good*, *The American Journal of Jurisprudence*, 1991, s. 119.

poczucie dobra i moralności. Pojęcie to istotnie zdaje się pochodzić – zarówno genetycznie, jak i treściowo – właśnie z nurtu prawa naturalnego.

Wydaje się, że pewnym podsumowaniem tego dorobku jest prosta definicja, jaką zawiera encyklika Jana XXIII *Mater et Magistra*: dobro wspólne to nie jeden obiekt; zawiera wszystkie warunki i okoliczności, które tworzą wolność i możliwość działania osobom ludzkim do rozwoju i osiągnięcia doskonałości. Ta definicja – choć wydaje się daleka od precyzji i zupełności – jest bardziej niż inne rozważania przydatna do oceny, czy coś jest dobrem wspólnym, czy nie jest¹². Wydaje się zatem, że źródłem interpretacji tego terminu współcześnie musi być dorobek nauki społecznej Kościoła, bowiem w tym właśnie nurcie współczesnej filozofii refleksja nad dobrem wspólnym znajduje najpełniejszy wyraz i najbardziej adekwatne są jej ustalenia dla realiów politycznych i społecznych. M. Zubik, odwołując się do dorobku społecznej nauki Kościoła, definiuje dobro wspólne jako „sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym jego członkom lub ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągnięcie doskonałości [...]. Dobro wspólne jest racją istnienia wszystkich władz publicznych [...], a obowiązek odpowiedzialności za realizację «dobra wspólnego» należy uznać za podstawową rację istnienia państwa”¹³.

Interpretacja, czy próby poszukiwania znaczenia pojęcia dobra wspólnego często odwołują się współcześnie do teorii gier, w szczególności zaś do tzw. Dylematu Więźnia – eksperymentu, który wykazuje, że kooperacja między ludźmi, pozornie nawet ryzykowna z punktu widzenia ich partykularnych interesów, przynosi pewną wartość w długofalowym zastosowaniu, wartość nieredukowalną do sumy pojedynczych korzyści każdego z uczestników. Właściwie więc byt czysto abstrakcyjny staje się kategorią, której istnienie można wykazać, a wręcz udowodnić. Jednakże tego typu spekulacje i poszukiwania prawidłowości w kooperacji lub konkurencji przynoszą nieuchronnie zdegradowanie tego pojęcia, jego ograniczenie do kategorii pewnych korzyści czy porównania zysków i strat odnoszonych w trakcie kooperacji między uczestnikami takiej gry¹⁴. Wskazują, że lojalność i zaufanie przynoszą w długiej perspektywie dobre efekty, a zatem potwierdzają istnienie pewnej kategorii wartości społecznych i ich rangi w życiu – tak społecznym, jak i indywidualnym, jednak nie zbliżają do zrozumienia, jak warunki zewnętrzne, w szczególności normatywnie gwarantowane, czy choćby deklarowane, mogłyby wpływać na powyższą kooperację. Także akty normatywne nie definiują pojęcia dobra wspólnego, z rzadka się do tego pojęcia odwołują, natomiast pośrednio odwoła-

¹² R. L. M. Orsy, *The Common Good and Special Interests in the Legislative Process*, Catholic Lawyer 1984/29, s. 147.

¹³ M. Zubik, *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka*, Warszawa 2007, s. 394.

¹⁴ Por. L. Green, *Law, Co-ordination and the Common Good*, Oxford Journal of Legal Studies, 1983/3/3, s. 324.

nie do tej kategorii odnaleźć można poprzez częściej używane kategorie interesu publicznego, publicznego dobra, lub wspólnego interesu (*public interest, public good, common interest*)¹⁵.

Nowsze próby podsumowania refleksji nad kategorią dobra wspólnego, czynione – co ciekawe – przede wszystkim w systemach, gdzie dobro wspólne nie jest kategorią ani prawną, ani konstytucyjną¹⁶ – dają podstawy do uznania, że dobro wspólne nie jest także kategorią niezmienną – że może dokonywać się w treści tego pojęcia znacząca zmiana, uzależniająca treść od kontekstu historycznego i społecznego. Po wtóre wydaje się, że kategoria dobra wspólnego ponad wszelką wątpliwość jest kategorią niezdeterminowaną przez państwo – jego typ lub sposób sprawowania władzy; próby regulowania zakresu dobra wspólnego także nie mogą być więc uwiecznione powodzeniem¹⁷. Również próby proceduralnego ujęcia jego sensu mogą sprowadzić dobro wspólne do „pustej formuły”¹⁸.

Przytoczone poglądy w niewielkim jednak stopniu mogą zbliżyć do zrozumienia normatywnego sensu statuowania dobra wspólnego jako racji istnienia państwa czy też istoty tego państwa. Trzeba więc zastanowić się nad normatywnym znaczeniem tego terminu w polskiej Konstytucji i sensem jego użycia. Po pierwsze, spostrzec trzeba, że dobro wspólne zostało w Konstytucji utożsamione z Rzeczpospolitą – art. 1: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym”; takie też utożsamienie znajduje się w preambule¹⁹. Nie jest to jednak jedyne odwołanie do tego terminu. O dobru wspólnym wspomina też art. 25 ust. 3 konstytucji – nakazując kościołom i państwu współdziałanie dla „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Do dobra państwa natomiast odwołuje się ustrojodawca w art. 113, zezwalając utajnić obrady parlamentu w szczególnych sytuacjach. Wreszcie o dobru Ojczyzny traktuje rota przysięgi Prezydenta (art. 130) i członków Rady Ministrów.

Jak zatem należy rozumieć to niełatwe i wieloznaczne pojęcie w tekście Konstytucji, czy można zrekonstruować jego znaczenie i nadać mu normatywny charakter?

¹⁵ S. Inibong Udoidem, *op. cit.*, s. 99.

¹⁶ Por. M. G. Losano, *Towards a Common Good: A Path to Utopia? From Philosophy through Legislation to the Dignified Life*, *European Journal of Law Reform* 2004/VI/3/4, s. 323–325; R. Rother, *Gemeinwohl*, [w:] *Verein zur Forderung der Psychologischen Menschenkenntnis, Mut zur Ethik, Bonum commune – Ethik in Gessellschaft und Politik*, Voralberg 1999, s. 53; A. Kauffman, *Negativer Utilitarismus. Ein Versuch uber das bonum commune*, za: M. G. Losano, *op. cit.*, s. 324.

¹⁷ M. G. Losano, *op. cit.*, s. 324.

¹⁸ *Ibidem*, s. 325.

¹⁹ „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski...”. Por. także M. Zubik, *op. cit.*, s. 389.

W literaturze liczne są głosy sceptyczne wobec takiej możliwości, głosy „negacjonistów”; według określenia W. Sokolewicz; odmowę znaczenia normatywnego dobra wspólnego głoszą Z. Jarosz, A. Bałaban²⁰ i L. Leszczyński²¹. Ci ostatni autorzy są sceptyczni wobec możliwości zbudowania jednoznacznie brzmiącej normy prawnej na podstawie tak nieostrego i cennego pojęcia.

Jednakże silne są głosy zdające się przyznawać klauzuli dobra wspólnego moc normatywną. Z klauzuli państwa jako dobra wspólnego – zdaniem S. Wronkowskiej – można wywieść normy prawne. Podobnie uważa W. Sokolewicz, pisząc, że „przepis art. 1 ma charakter prawotwórczy (normatywny), zaś jego moc prawna nie jest ani mniejsza, ani większa od innych przepisów zawierających konstytucyjne zasady ustroju”²². Zasada dobra wspólnego otwiera katalog zasad konstytucyjnych – jak pisze W. Brzozowski – stanowi swoiste „preludium otwierające drogę do dalszych ustaleń konstytucyjnych”²³.

Przy tak istotnym z punktu widzenia aksjologii konstytucji i tak podstawowym dla legitymizacji władzy i państwa pojęciu, do orzecznictwa należeć powinno wyznaczenie zakresu i sposobu rozumienia tego terminu – w dodatku można by oczekiwać, że w wielu orzeczeniach nastąpi odwołanie do tego pojęcia. Tymczasem dorobek Trybunału Konstytucyjnego jest już dość obszerny. M. Zubik cytuje jedenaście orzeczeń odwołujących się do tego pojęcia:

- dobro wspólne jest wartością, dla której pracodawcy i pracownicy winni poświęcać pewną część swoich interesów własnych (wyrok z 30 stycznia 2001 r., (K 17/00), OTK ZU 2001/1, s. 39–40);
- dobro wspólne jest celem integracji europejskiej (wyrok z 11 maja 2005 r., (K 18/04), OTK ZU 2005/5/A, s. 690–691);
- dobro wspólne może uzasadniać wyjątkowe ograniczenia w sferze reglamentacji gospodarki budżetowej (wyrok z 4 maja 2004 r., (K 40/02), OTK ZU 2004/5/A, s. 532);
- dobro wspólne podlega ochronie w szczególności poprzez zapewnienie odpowiedniego stanu równowagi budżetowej i kondycji finansów publicznych (wyrok z 27 lutego 2002 r., (K 47/01), OTK ZU 2002/1/A, s. 109–110);
- dobro wspólne jest w realizacji miarą decentralizacji administracji (wyrok z 18 lutego 2003 r., (K 24/02), OTK ZU 2003/2/A, s. 146);

²⁰ Autor ten podaje, że „przepis art. 1 i 3 nie mają istotnej wartości normatywnej”, **A. Bałaban**, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 25.

²¹ **Z. Jarosz**, [w:] **E. Zwierzchowski** (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Katowice 2000; **L. Leszczyński**, [w:] *Cele odsyłania pozaprawnego a klauzule w zasadach ustrojowoprawnych Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] **M. Bojarski** (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000. Przytaczam za **W. Sokolewicz**, *Komentarz do art. 1*, s. 35.

²² **W. Sokolewicz**, *Komentarz do art. 1*, s. 35.

²³ **W. Brzozowski**, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, Państwo i Prawo 2006/11, s. 18.

- dobrem wspólnym jest zachowanie ładu prawnego oraz troska o zachowanie ciągłości funkcjonowania organów państwowych (wyrok z 3 listopada 2006 r., (K 31/06), OTK ZU 2006/10A/147);
- dobro wspólne nie może być traktowane jako ogólna przesłanka uzdrawiająca wady postępowania legislacyjnego związane z naruszaniem zasad poprawnej legislacji (wyrok z 10 października 2001 r., (K 28/01), OTK ZU 2001/7, s. 1046);
- elementem dobra wspólnego jest zapewnienie obronności kraju i uzasadnia ono nakładanie obowiązków na obywateli w tej dziedzinie (wyrok z 23 listopada 2003 r., (K 37/02), OTK ZU 2003/9/A, s. 1092–1093);
- dobro wspólne uzasadnia gwarancje dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej (wyrok z 20 marca 2006 r., (K 17/05), OTK ZU 2006/3/A, s. 308);
- zmiana obowiązującego prawa – w świetle „dobra wspólnego” może być uzasadniona zmianą warunków społecznych lub gospodarczych (wyrok z 24 października 2005 r., (P 13/04), OTK ZU 2005/9/A, s. 1217–1218);
- uchylanie się od ciężarów publicznych jest naruszaniem zasady dobra wspólnego (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., (SK 23/01), OTK ZU 2002/3/A, s. 351)²⁴.

Do powyższych dodać należy kilka innych, jak się wydaje dość znamienych i pozwalających skonstruować pewien orzeczniczy model pojęcia „dobra wspólnego”.

W wyroku z 27 stycznia 1999 r. (K. 1/98) Trybunał stwierdził, że istnieje interes publiczny (utożsamiony z dobrem wspólnym) polegający na ukształtowaniu zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości, tworzącego w społeczeństwie przekonanie, iż sąd jest bezstronny. Istnienie zatem niezawisłego sądownictwa, zdaniem Trybunału, należy do warunków prawidłowego funkcjonowania społeczności, zdolnej w ten sposób zaspokajać swoje interesy.

W wyroku z 9 lutego 1999 r. (U. 4/98) Trybunał zaliczył do wartości składających się na dobro wspólne korzystanie ze środowiska naturalnego. Do tej argumentacji Trybunał powrócił także w orzeczeniu z 15 maja 2006 r. (K 32/05).

Dobro wspólne jest także kategorią przydatną do nalizy obowiązków obywatelskich, w myśl art. 82 Konstytucji. W wyroku z 6 marca 2002 r. (P 7/00) Trybunał skonstatował, że istnieje obowiązek obywatelski utrzymywania państwa, wyrażony przez art. 84 Konstytucji, a stanowiący istotną część obowiązku lojalności wobec państwa i troski o dobro wspólne. Z kolei w wyroku z 10 grudnia 2002 r. (P 6/02) Trybunał spostrzegł, że finansowe środki publiczne powinny być pobierane i wydatkowane w taki sposób, który gwarantowałby w tym zakresie należytą staranność i troskę o dobro wspólne. Zatem materialne zasoby państwa pochodzące z danin publicznych są także, w świetle

²⁴ M. Zubik, *op. cit.*, s. 396–397.

cytowanego orzecznictwa, elementem współtworzącym zespół warunków składających się na wspólne dobro.

Do materialnych zasobów państwa stanowiących dobro wspólne, a zatem warunki potrzebne dla właściwego współistnienia obywateli w społeczności, nawiązuje także stanowisko Trybunału, zgodnie z którym wyłączenie na cele publiczne jest konieczne ze względu na dobro wspólne (wyrok z 20 lipca 2004 r. (SK 11/02)).

W kolejnym orzeczeniu – postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r. (S 1/05) – Trybunał uznał, że ochrona substancji mieszkaniowej ze względu na jej szczególną kulturową wartość stanowi także element troski o dobro wspólne, a zatem o dziedzictwo kulturowe.

W wyroku z 19 października 2004 r. (K 1/04) Trybunał stwierdził natomiast, że sprawowanie służby publicznej powinno być postrzegane w kategoriach służby, posłannictwa, troski o dobro wspólne; ten obowiązek troski w odniesieniu do osób pełniących służbę publiczną ma zaś wymiar szczególny: „Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność”.

Do rekonstrukcji katalogu wartości składających się na dobro wspólne Trybunał powrócił w wyroku z 26 października 2005 r. (K 31/04), w którym uznał, że zastrzeżenie zbioru dokumentów podyktowane może być dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a w szczególności ich bezpieczeństwem i „z powodów absolutnie podstawowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego organów musi być respektowane w demokratycznym państwie prawnym”.

Niezwykle interesujące – z wielu względów – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (K 2/07) także zawiera odwołanie do kategorii dobra wspólnego, i to zupełnie oryginalne w dotychczasowej linii orzecznictwa. Otóż Trybunał w przytoczonym wyroku uznał, że lustracja może służyć „nie tylko zasadzie jawności życia publicznego, przejrzystości systemu sprawowania władzy (art. 61 Konstytucji), ale także ochronie samej demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącej dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Wiąże się bowiem z reguły z zapewnieniem obywatelom prawa do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz bezpieczeństwa państwa poprzez właściwy, także ze względu na kwalifikacje etyczne, dobór kadr do obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego”.

Jak zatem widać z przytoczonych orzeczeń, choć trudno jak dotąd szukać w nich pełnego katalogu wartości uznawanych za elementy dobra wspólnego, Trybunał w odtwarzaniu tych elementów w znacznej mierze nawiązuje do celów państwa wyrażonych w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska.

Jednak nieuzasadnione byłoby ograniczanie kategorii normatywnej dobra wspólnego do tego właśnie katalogu. Rozumowanie Trybunału, zgodnie z którym również działanie niezawisłych sądów, a także zagwarantowanie podstaw funkcjonowania demokracji wykraczają poza katalog dóbr wymienionych w art. 5, choć z pewnością należą do warunków i okoliczności, które tworzą wolność i możliwość działania osobom ludzkim do rozwoju i osiągnięcia doskonałości.

Powstaje więc pytanie: jaki jest właściwie charakter pojęcia dobra wspólnego jako kategorii normatywnej, w szczególności: jaka zachodzi relacja między nim a katalogiem zasad ustrojowych i gwarancji praw i wolności jednostki. A także: jaka jest dystynkcja między dobrem wspólnym a innymi pojęciami używanymi w podobnych kontekstach, a wręcz synonimicznie, jak niekiedy czyni to Trybunał Konstytucyjny, w szczególności kategorią interesu publicznego.

Jak rekonstruuje H. Izdebski, sformułowanie art. 1 Konstytucji trudno uznać za „supernormę” prawną; jest to raczej dyrektywa interpretacyjna²⁵, pozwalająca przyjąć pewne założenia co do rozumienia sensu państwa i jego ustroju. Te założenia są – według cytowanego autora – następujące: (1) państwo jest wspólnotą obywateli gwarantującą im wolność, równość, partycypację i informację; (2) wykluczona jest „tyrania większości”; (3) dobro publiczne stanowi pewien kierunek dla ustawodawcy, a jego praktycznym i skonkretyzowanym w ustawodawstwie odpowiednikiem jest kategoria „interesu publicznego”²⁶.

W. Brzozowski natomiast dopatruje się wskazanego przez Trybunał związku dobra wspólnego z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (przykładem może być wyrok z 30 stycznia 2001 r., (K 17/00)), cytuje też dyrektywę zawartą w innym orzeczeniu Trybunału, w którym Trybunał stwierdza, że „zasady ustrojowe to normy mające w szczególnym stopniu przyczyniać się do realizacji dobra wspólnego wszystkich obywateli”²⁷. Wydaje się jednak, że w świetle przytoczonego orzecznictwa ten wniosek sprowadza zakres pojęciowy dobra wspólnego do zbyt wąskich ram, wszak ani ochrona środowiska, ani tym bardziej zagwarantowanie podstaw funkcjonowania demokracji nie mają wiele wspólnego ze społeczną gospodarką rynkową.

Z kontekstów konstytucyjnych i wielu orzeczeń Trybunału można natomiast wywnioskować, że dobro wspólne jawi się jako cel działań państwa i władzy. Tak można rozumieć zarówno deklarację zawartą w art. 1 Konstytucji, jak i odtwarzanie wartości składających się na owo wspólne dobro w cytowanych orzeczeniach. Także według opinii powszechnej i utrwalonej, dobro wspólne jest

²⁵ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 46.

²⁶ *Ibidem*, s. 48.

²⁷ Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 (SK 24/02), za: W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 19.

(nawet jeśli nie *explicite* wyrażonym) podstawowym celem państwa i władzy²⁸. Zatem dobro wspólne jawi się jako wartość podstawowa i pierwotna, która legitymizuje działalność prawodawcy, a także wszelkiej władzy – w końcu wywieranie wpływu na zachowanie i życie jednostki także musi być usprawiedliwione nie czym innym, jak tylko dobrem wspólnym. Jeśli przyjąć – przy założeniu dobrej woli i racjonalności prawodawcy – że także prawo jako akt władczy ma jeden ogólnie zakrojony cel, a tym najdalszym i najbardziej ogólnym celem jest zawsze dobro wspólne²⁹, to nie można wręcz przyjąć, że mogłoby być inaczej.

Trudno zatem sprowadzić dobro wspólne do katalogu pewnych cech czy dóbr, jakie państwo obowiązuje się chronić czy osiągać. Wydaje się, że jedynym dającym się wyabstrahować wspólnym elementem jest – zgodnie ze społeczną nauką Kościoła – to, że są one warunkami rozwoju, wolności szczęścia jednostek.

Jest bardzo niewiele przykładów państw, które wprost do zasady dobra wspólnego w aktach normatywnych się odwołują, stąd trudno polski dorobek orzecniczy i konteksty normatywne tego pojęcia porównywać. Wyjątkiem jest konstytucja Irlandii, w której zasada dobra wspólnego przyjęta jest wprost; artykuł 6 ust. 1 Konstytucji Irlandii stanowi: „Wszelka władza państwowa, ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska pochodzi, w imię Boga, od narodu, którego prawem jest desygnowanie rządzących państwem, a w ostatecznej instancji, rozstrzyganie wszelkich kwestii polityki państwa, zgodnie z zasadą dobra wspólnego”³⁰. Trzeba jednak zauważyć, że konstytucja irlandzka powstała w specyficznym kontekście kulturowym i historycznym, czego wyrazem są inne normy konstytucyjne, w szczególności art. 2, 3 i 44 (przed nowelizacją z 1973 r.). Mówiąc najprościej, konstytucja irlandzka ściśle związana jest z filozofią prawa naturalnego Kościoła Katolickiego. Do zasady dobra wspólnego wprost odwołują się także inne przepisy konstytucji, plasując państwo jako „strażnika dobra wspólnego”: art. 42 ust. 3 pkt 2 Konstytucji Irlandii, zgodnie z którym „Państwo, będąc strażnikiem dobra wspólnego, wymaga jednak, aby ze względu na istniejące warunki dzieci otrzymały pewną minimalną edukację moralną, intelektualną i społeczną”, a także art. 43 ust. 3 pkt 5 oraz art. 43 ust. 2 pkt 2

²⁸ K. Complak jako dwa główne cele wskazuje dobro wspólne i bezpieczeństwo obywateli – **K. Complak**, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa*, [w:] **L. Gralicki** (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 56 i literatura tam cytowana.

²⁹ Przykładem takiego rozumowania jest orzeczenie Sądu Najwyższego USA w sprawie Kościół Św. Trójcy przeciwko Stanom Zjednoczonym, 143 U.S. 457, (1892) gdzie Sąd stwierdził, że nie mogło być zamiarem ustawodawcy takie działanie, które wywołałoby efekt w postaci ograniczenia wolności praktyk religijnych (chodziło o zatrudnienie angielskiego pastora). Por. **L. J. Stang**, *The Role of the Common Good in Lega land Constitutional Interpretation*, *University ST Thoma Law Journal* 2005/48, s. 64.

³⁰ *Konstytucja Irlandii uchwalona 1 lipca 1937*, przekł. S. Grabowska, Warszawa 2006.

upoważniający państwo do wyznaczania granic praw związanych z własnością „w celu pogodzenia prawa do korzystania z nich z wymaganiami dobra wspólnego”³¹. W tym przypadku mamy więc wyraźne odwołanie się do granic korzystania z praw człowieka, w tym prawa własności ze skorzystaniem z kryterium dobra wspólnego³². Państwo jest również upoważnione do ingerencji w proces edukacyjny i wychowawczy dzieci – także ze względu na dobro wspólne. Artykuł 45 ust. 2 z kolei stanowi, że „Państwo w szczególności nakierowuje swoją politykę na zapewnienie [...], aby posiadanie i kontrola zasobów materialnych wspólnoty były tak rozłożone między osoby prywatne i grupy, żeby jak najlepiej wspomagać wspólne dobro”. W tym przepisie ustrojodawca odwołuje się z kolei do znaczenia warunków funkcjonowania społeczności, warunków materialnych, tak aby zagwarantować godny poziom życia.

W literaturze pojawia się pogląd, że w konstytucji irlandzkiej są niejako dwa pojęcia dobra wspólnego; dobro wspólne jako idea polityczna i społeczna jest odmienna semantycznie od wskazania dobra wspólnego jako wartości mogącej uzasadniać ograniczenie praw i wolności – można wręcz powiedzieć, że te dwa pojęcia nie są koherentne. Jeśli bowiem rozumieć dobro wspólne jako sumę pewnych warunków gwarantowanych dla zapewnienia godnego i dobrego życia wszystkich obywateli, to pojęcie nie ma jednak wytyczonego zakresu, jest także niewymierne i znacznie trudniejsze do weryfikacji niż w znaczeniu drugim, to jest uzasadnienia ograniczenia praw. Jest jeszcze i trzecie znaczenie, które sprowadza się do parametru („strażnika”) pewnych praw – w tym przypadku praw do edukacji dzieci, i wskazuje pewne priorytety w wykonywaniu praw i działaniu państwa. Te trzy znaczenia nakładają się na siebie, ale są wyraźnie odmienne. Rozdźwięk wynika z nałożenia pojęcia rodem z filozofii politycznej w siatkę pojęciową norm konstytucyjnych, co rezultatu spójności nie przynosi³³. W dodatku pojęcie dobra wspólnego w filozofii polityki też ma wiele wymiarów; co widoczne nie tylko w irlandzkiej rzeczywistości, to nałożenie wpływów utilitariańskich i społecznej nauki Kościoła. Można powiedzieć, że zarówno różne nurty filozoficzne, jak i tradycje myślenia o państwie, a także różnorodność kontekstów normatywnych, w których pojawia się pokusa użycia szczytnej i jakże ogólnej idei dobra wspólnego, nie przyczyniają się do spójności i jasności tego pojęcia.

Te same groźby występują w polskich realiach – zarówno w procesie stanowienia, stosowania, jak i komentowania prawa. Niewątpliwie jednak wspólnym mianownikiem możliwych znaczeń dobra wspólnego jako pojęcia norma-

³¹ D. M. Clarke, *The concept of the common good in Irish constitutional law*, Northern Ireland Legal Quarterly 1979/30/4, s. 320.

³² *Ibidem*, s. 322.

³³ *Ibidem*, s. 332–341.

tywnego jest stworzenie pewnego rodzaju relacji między dobrem jednostki (w tym prawami i wolnościami) a społecznością; oto w tym kontekście wartość dobra wspólnego nabiera sensu³⁴, choć sens ten niezwykle trudno wyabstrahować i jednoznacznie określić w kategoriach normatywnych. Z tego być może powodu konstytucje innych państw pojęcia tego unikają, używając w zamian pojęć interesu publicznego, lub dobra publicznego.

W kontekście powyższych uwag można postawić więc pytanie: czy dobro wspólne winno przybierać kształt normatywny, czy termin znany od Arystotelesa i opatrzony znaczeniem w filozofii i nauce Kościoła ma zostać ograniczony i wtłoczony w ramy normatywne, a skoro tak – to co uzasadnia takie ograniczenie?

Pojęcie dobra wspólnego jako racji państwa z pewnością dobrze służy legitymizacji działania władzy publicznej, wskazuje jej integracyjną rolę³⁵. Kategoria ta oznaczać powinna granice działania władzy i usprawiedliwienie działań władczych, dokonywanych właśnie dla dobra wspólnego, zdefiniowanego jako zespół warunków i okoliczności służących rozwojowi i życiu jednostek. Pojawić się może jednak podstawowe w kontekście analizy pojęcia dobra wspólnego pytanie: dlaczego ma ono się ograniczać do państwa, i co właściwie ma z państwem albo władzą państwową wspólnego? Czy społeczność, która generuje dobro wspólne, może być utożsamiona ze społeczeństwem określonego państwa albo narodu?³⁶

Wydaje się, że takie uproszczenie musi spowodować pewien uszczerbek dla idei dobra wspólnego jako wartości wytwarzanej i pielęgnowanej przez wspólnotę, społeczność. Stanowi jednak pewien trybut na rzecz państwa, który wolą ustrojodawcy stał się strażnikiem, ale i dzierżycielem kategorii dobra wspólnego, i to on teraz – z pomocą sądów konstytucyjnych – zdaje się udzielać odpowiedzi na pytania o zakres i sens dobra wspólnego.

³⁴ Por. **J.-M. Boavin**, *The Proceduralization of Standards: Putting the Common Good to Test*, *European Journal of Law Reform* 2004/VI/3–4, s. 351.

³⁵ **E. Zieliński**, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 162–163, za: **W. Brzozowski**, *op. cit.*, s. 24.

³⁶ Por. uwagi dot. Rozumienia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego [w:] **K. Seelman**, *Bonum commune – an outline*, *European Journal of Law Reform* 2004/VI/3–4, s. 298.