

Zofia DUNIEWSKA*

Z ROZWAŻAŃ NAD DOBREM GMINY

(Streszczenie)

Artykuł obejmuje rozważania poświęcone dobru gminy – objaśnienie treści kryjących się w tym pojęciu, powiązań zachodzących pomiędzy tym dobrem i innymi dobrami, czynników wpływających na jego kształt i urzeczywistnianie. Gminę można postrzegać jako swoistą małą ojczyznę, wypełniającą przestrzeń pomiędzy wspólnotą rodzinną i ogólnopaństwową. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ma ona służyć dobru gminy, w tym zwłaszcza członkom jej społeczności. Dobro gminy jest naczelną wartością leżącą u podstaw funkcjonowania wspólnoty lokalnej, jej dobrobytu, ładu i wiążącego ją porządku. Stanowiąc wartość samą w sobie, dobro gminy ma umacniać inne wartości. Katalog tego, co składa się na złożone i niedookreślone prawnie dobro gminy jest rozległy i otwarty. Dobro to ma charakter względny. Można je ukazywać z wielu punktów widzenia i w odmiennych kontekstach. Jego relacje z innymi dobrami przyjmują różną postać. O tym, co uznane zostanie za takie dobro gminy, decyduje wiele czynników odmiennej natury. Tkwią one już w samej wspólnotcie, ale też są niezależne od niej. Wyznaczenie i urzeczywistnienie dobra gminy musi opierać się na konsensusie osiągniętym w wyniku dyskusji społecznej. Działania dla dobra gminy są ściśle skorelowane z istotą i rolą podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Dobro wspólnoty gminnej, przy poszanowaniu w szczególności zasad humanizmu, legalności, równości, sprawiedliwości społecznej, demokratyzmu, solidaryzmu i pomocniczości, jest pierwszoplanową racją istnienia gminy i powierzania funkcji publicznych osobom działającym dla jej pożytku.

Słowa kluczowe: wspólnota samorządowa; dobro wspólne; interes publiczny

1. Wprowadzenie

Kreowanie każdej zorganizowanej zbiorowości służyć ma przede wszystkim tym, którzy ją stworzyli, tworzą i będą tworzyć. Prawdopodobnie ta widoczna jest w różnych zinstytucjonalizowanych społecznościach, których powstanie

* Prof., Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: zduniewska@wpia.uni.lodz.pl

i trwanie podyktowane jest przede wszystkim wspólnym dobrem jej członków. Problematyka dobra wspólnego budziła duże zainteresowanie w piśmiennictwie prawniczym (i nie tylko). Zwykle rozważania koncentrowały się na ujmowaniu tego zagadnienia na tle wspólnoty państwowej¹. Jest to zrozumiałe, zważywszy, że od wieków – zwłaszcza w tej perspektywie – eksponowano jego sens i znaczenie. Znajdowało to wyraz już w unormowaniach konstytucyjnych. Dobro wspólnoty państwowej, choć przy odmiennych uwarunkowaniach nie tak samo postrzegane, urzeczywistniane przy zastosowaniu w części takich samych, w części odmiennych instrumentów prawnych, uznawano za fundament porządku konstytucyjnego i jedną z nadrzędnych wartości leżących u jego podstaw. Nie bez przyczyny także obecnie już w art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku² napisano, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”³. Dobro wspólne, o jakim mowa powyżej, jest złożonym, swoiście hybrydowym pojęciem. Dobro to służy wszystkim obywatelom, w tym oczywiście obywatelom będącym mieszkańcami gmin (miast). Nie ma dzisiaj Rzeczypospolitej Polskiej bez wspólnot gminnych, nie ma też tych wspólnot bez Rzeczypospolitej Polskiej. Zorganizowana społeczność gminna współuczestniczy w budowie dobra ogólnopaństwowego. Jest też jednym z podmiotów czerpiących z jego zasobów. Można przyjąć, że dobro gmin wplecione jest w dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita Polska, co nie oznacza, że zawsze jest ono z nim zbieżne i wypełnia je w całości⁴.

Wszystkie gminy funkcjonują w ramach swego rodzaju naczyń połączonych. Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Jego ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej. W prawnym ujęciu, stosownie do ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵, gmina, identyfikowana z określonym terytorium, jest

¹ Zob. np. **M. Stahl**, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* oraz **J. Boć**, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, w: **J. Boć**, **A. Chajbowicz** (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, odpowiednio s. 47–60 oraz 151–154.

² Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

³ Do pojęcia dobra Rzeczypospolitej odwołano się też w preambule ustawy zasadniczej, stwierdzając m.in.: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej”.

⁴ Zdaniem Przemysława Wilczyńskiego dobro tych wspólnot „stanowi integralny element przewidzianej w Konstytucji konstrukcji dobra wspólnego (*bonnum commune*) – **P. Wilczyński**, *Dobro wspólnoty*, w: **M. Stahl**, **B. Jaworska-Dębska** (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cz. 1. Ustrój, Difin*, Warszawa 2010, s. 34.

⁵ Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.

jednostką tego podziału. Jest ona jednocześnie – co do zasady – częścią powiatu i województwa. W myśl art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługująca mu na podstawie ustaw istotna część zadań publicznych wykonywana jest przez niego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium⁷. Pojęcie wspólnoty samorządowej (zestawiane zwłaszcza z pojęciem „społeczność” czy „korporacja”) stanowiło przedmiot zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny⁸. Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wykonującą wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jego jednostek⁹. Zadania własne gminy służą zaspokajaniu potrzeb jej wspólnoty. Obok fakultatywnych i obligatoryjnych zadań własnych gmina realizuje również – jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – zadania zlecone (ich tryb przekazywania i sposób wykonywania określa ustawa). Jednostki samorządu terytorialnego, w tym rzecz jasna gmina, mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej).

W Konstytucji RP nie posłużono się terminem „dobro gminy”, czy „dobro wspólnoty samorządowej gminy”. Określenia te, a także bliskie im zwroty, użyte zostały w przywoływanej już ustawie o samorządzie gminnym. Jej art. 23 nakłada na radnego obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Ma on utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Radny nie jest jednak związany instrukcjami

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., t.j.

⁷ Przepis ten wzbudzał wiele wątpliwości w doktrynie prawa. Jak napisał Wiesław Kisiel, należy on do „najbardziej zagadkowych przepisów” wskazanej ustawy o samorządzie gminnym – **W. Kisiel**, komentarz do art. 1, w: **P. Chmielnicki** (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 33 i nn.

⁸ Szerzej m.in. **W. Kisiel**, komentarz do art. 1..., s. 37 i nn.; **Z. Niewiadomski**, komentarz do art. 1, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski** (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 4 i nn.; **B. Dolnicki**, komentarz do art. 1, w: **B. Dolnicki** (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, publikacja LEX.

⁹ Zob. art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 163 samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

wyborców. Z obowiązkiem kierowania się dobrem wspólnoty koresponduje treść roty ślubowania składanego przez radnego przed przystąpieniem do wykonywania mandatu: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców” (art. 23a ust. 1). Zdaniem Krzysztofa Jaroszyńskiego, obecny tekst roty „w pełniejszy sposób oddaje idee, jakimi powinien kierować się reprezentant lokalnej wspólnoty samorządowej, traktując dobro gminy jako wartość nadrzędną”¹⁰. Odmowa złożenia ślubowania stanowi podstawę do wygaśnięcia mandatu¹¹. Trafnie zauważa Grzegorz Maroń, że: „Naznaczona aksjologicznie rota ślubowania radnych współkształtuje etos radnego jako samorządowca”¹². Zbliżone w swej istocie przyrzeczenie składa też osoba piastująca urząd organu wykonawczego. Objęcie obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta) następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania: „Obejmując urząd wójta (burmistrza, prezydenta) gminy (miasta), uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu a powierzony mi urząd sprawować będę tylko dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta)”. Odmowa złożenia ślubowania jest jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu¹³. Podobne ślubowanie, wyrażające m.in. powinność służenia wspólnocie samorządowej (w rocie nie umieszczono słowa „dobro”) składa, w obecności kierownika jednostki lub sekretarza, przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych¹⁴, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym. Odmowa złożenia tego ślubowania powoduje wygaśnięcie stosunku pracy¹⁵. Wszystkie przywołane powyżej ślubowania mogą być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg”. Zarówno jego dodanie, jak i pominięcie nie wywołuje żadnych skutków prawnych.

¹⁰ **K. Jaroszyński**, komentarz do art. 23, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski** (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem...*, s. 247.

¹¹ Art. 383 i 384 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.). Szerzej m.in. **A. Kisielewicz**, komentarz do art. 383 i 384, w: **K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz**, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 744 i nn.

¹² **G. Maroń**, *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, Przegląd Prawa Publicznego 2014/11, s. 79.

¹³ Art. 492 i 493 przywoływanej już ustawy Kodeks wyborczy. Szerzej m.in. **A. Kisielewicz**, komentarz do art. 492 i 493, w: **K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz**, *Kodeks wyborczy...*, s. 943 i nn.

¹⁴ Osoby skierowane do odbycia służby przygotowawczej po uzyskaniu pozytywnego wyniku kończącego służbę, przed zawarciem nowej umowy o pracę.

¹⁵ Art. 18 ust.1 i 19 ust. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm., t.j.).

Do pojęcia „dobro gminy” nawiązują też wprost postanowienia licznych kodeksów etyki radnych¹⁶ oraz pracowników samorządowych. Wyznaczają one fundamentalne wartości oraz standardy wiążące osoby wykonujące zadania publiczne na rzecz wspólnoty¹⁷.

2. Przybliżenie treści pojęcia „dobro gminy”

Możliwie kompleksowe pokazanie tego, co mieści w sobie pojęcie „dobro gminy”, a w nim dobro gminnej wspólnoty samorządowej – demokratycznie zorganizowanej społeczności jej upodmiotowionych mieszkańców (nie tylko obywateli polskich) – nastęrcza trudności. Dobro to można ukazywać z wielu punktów widzenia, w odmiennych kontekstach, przez pryzmat komponentów tego dobra, ujmowanych w splocie rozmaitych konfiguracji. Jest to pojęcie rozbudowane i względne. Już intuicyjnie można przyjąć, że dobrem gminy, zakotwiczonym w prawie natury, nasyconym aksjologicznie i wypływającym z istoty każdego dobra, jest to, co jest pomyślne, korzystne i cenne dla – równych w prawach i powinnościach – mieszkańców gminnej wspólnoty, nierzadko także szerszego kręgu osób. Dobro gminy musi odpowiadać możliwie powszechnie akceptowanemu systemowi uniwersalnych wartości. Samo będąc wartością, ma ono kreować i sekundować innym wartościom. Jego elementem spajającym jest dobrostan mieszkańców, choć nie zawsze przez każdego tak samo widziany i odczuwany. Nie ma dobra gminy bez dobra mieszkających w niej ludzi, obdarzonych przyrodzoną godnością, poczuciem własnej wartości, zaspokajających swoje dążenia i potrzeby. Pomyślność jednostek pomnaża dobro zbiorowości, a dobro zbiorowości dopełnia dobro zespalających ją ludzi. Dobro to musi sprzyjać bytowaniu i koegzystencji zinstytucjonalizowanej społeczności. Nie jest to dobro niczyje. Przeciwnie, ma ono służyć (bezpośrednio albo pośrednio; teraz lub w przyszłości) wszystkim uprawnionym, bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

W zbiorczym pojęciu „dobro gminy” mieszczą się wielorakie elementy, dostrzegane w odmiennych sytuacjach i przybierające niejednakową postać (są to w szczególności: ludzie, rzeczy, instytucje publiczne, zdarzenia i fakty). Katalog tego, co tworzy dobro gminy, jest przebogaty i – można przyjąć – otwarty. Jego

¹⁶ Kwestia podstaw prawnych uchwalania tych kodeksów, także ich charakteru, była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2006 r., II OSK 287/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; stan na 1.06.2016 r.; zob. też głosę **M. Brzeskiego**, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd orzecznictwa 2007/6, s. 61–68.

¹⁷ Szerzej na temat kodeksu radnych pisał m.in. **P. Chmielnicki** w komentarzu do art. 23, w: **idem** (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 311–312.

składniki (niekiedy trudno uchwytny) mogą być uszczegółowione bądź ujmowane generalnie. Są one sytuowane w sferze materialnej¹⁸ lub niematerialnej, mogą być dziełem natury lub rezultatem ludzkiej aktywności. Mogą one stanowić wartość samą w sobie albo pełnić rolę instrumentalną względem innych wartości. W znakomitej części są one stabilne, w pozostałej – podlegają licznym przeobrażeniom. Wyobrażenie o tym, co jest dobrem gminy, nie musi być takie samo. Dobro to może przyjmować odmienny kształt w innym czasie i miejscu. Wizja tego dobra nasycona jest licznymi, także subiektywnymi, wystawianymi w danych realiach, ocenami, niejednokrotnie uwikłanymi w burzliwe spory. To bowiem, co dobre dla jednych, niekoniecznie dobre jest dla pozostałych. Dobro jednej gminy może odbiegać od dobra innej gminy (istotną rolę odgrywa tu znaczne, także ustrojowe, zróżnicowanie wspólnot gminnych¹⁹). Dobro to przeistacza się wraz ze zmieniającą się rzeczywistością i implikowanymi nią oczekiwaniami wspólnoty. Odkrywanie treści zakodowanych w pojęciu „dobro gminy” wymaga odniesienia się do specyfiki konkretnej wspólnoty, sytuacji i uwarunkowań, w jakich funkcjonuje. Zawsze jednak podstawowym budulcem tego dobra jest potencjał gminy, w tym oczywiście ludzie i ich kapitał społeczny, ale również np. zaplecze finansowe i materialne²⁰. Dobrem gminy jest też jej dobra administracja, zdolna do wzbogacenia wszystkiego, co stanowi rację istnienia zorganizowanej społeczności; administracja działająca dla pożytku administrowanych, zaspokajająca ich uzasadnione aspiracje, przy unikaniu, łagodzeniu czy rozwiązywaniu konfliktów społecznych.

W piśmiennictwie prawniczym relatywnie rzadko zajmowano się eksplikacją tego, co określać można mianem „dobro gminy”, czy „dobro wspólnoty mieszkańców gminy”. Według Andrzeja Szewca:

Dobro każdej, a więc także gminnej wspólnoty samorządowej to jej pomyślność, czyli prawidłowy rozwój społeczny, gospodarczy, kulturowy i cywilizacyjny. W szczególności mieści się w nim coraz lepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb tej wspólnoty, wzrost jej zamożności i znaczenia oraz poprawa warunków życia jej członków²¹.

¹⁸ Na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przyjęto, że dobrem wspólnoty samorządowej jest lokal wchodzący w skład zasobu mieszkaniowego gminy (miasta) – wyrok z dnia 25 października 2013 r., II SA/Wa 831/13, Lex nr 1644058.

¹⁹ O zróżnicowanym ustrojowym pojęciu „gminy” pisała m.in. **I. Skrzydło-Niżnik**, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 348 i nn.

²⁰ Istotne znaczenie odgrywa m.in. jej mienie komunalne. Szerzej np. **D. Fleszer**, *Mienie komunalne*, Casus 2015/78, s. 16–22.

²¹ **A. Szewc**, komentarz do art. 23, w: **A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki**, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, publikacja LEX.

Nawiązując do art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku²², badacz dodaje:

Używając bardziej rzeczowego określenia, można powiedzieć, że chodzi tutaj o interes mieszkańców jednostki samorządowej, któremu [...] powinny być podporządkowane wszelkie działania władz samorządu terytorialnego²³.

W cytowanym powyżej wyjaśnieniu przywołano pojęcie „interes mieszkańców”. Bez wątpienia dobro gminy, a w nim dobro osób mieszkających na jej terenie koresponduje z ich interesem. Te bliskie semantycznie wyrazy (dobro, interes) uznawane są nierzadko za synonimy, częściej jednak przypisuje się im odmienny zakres znaczeniowy²⁴. Odnosząc się do dobra gminy niejednokrotnie odwoływano się do jej interesu. Jest to widoczne przede wszystkim przy badaniu związków zachodzących pomiędzy dobrem wspólnoty gminnej a innym dobrem chronionym prawnie²⁵, np. przy wspomnianym na wstępie dobru wspólnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Jej dobro i dobro gminy, a w niej dobro wspólnoty samorządowej²⁶, to dwa odmiennie, choć współzależne pojęcia z licznymi podobieństwami i odrębnościami. Społeczność gminna tworzy gminną wspólnotę lokalną. Jej oczekiwania i potrzeby pokrywają się w dużej mierze z dążeniami i potrzebami członków wspólnoty ogólnopaństwowej. Mogą one jednak wykazywać pewne rozbieżności. Zdarza się, że są one przeciwstawne, stając się źródłem rozdzwiewku i waśni. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy mające charakter publiczny i znaczenie lokalne. Wskazuje to jednoznacznie na uznanie istnienia interesu lokalnego odrębnego od interesu państwowego²⁷. Nie znaczy to, że inte-

²² Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze sprost. Szerzej o wpływie tej Karty na prawo samorządu terytorialnego napisano w monografii **M. Ofiarska** (red.), *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2015.

²³ **A. Szewc**, Komentarz do art. 23...

²⁴ O podobieństwach i różnicach w zakresach znaczeniowych tych pojęć pisał m.in. **R. Sowiński**, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, w: **Z. Niewiadomski, Z. Cieślak** (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 564–583.

²⁵ Problematyka dóbr chronionych prawem administracyjnym zawarta jest m.in. w obszernej monografii **Z. Duniewska** (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

²⁶ Na temat znaczenia prawnego tej wspólnoty wypowiedziano się niejednokrotnie w doktrynie. Zob. np. **W. Kisiel**, komentarz do art. 1..., s. 42 i nn. oraz przywołane tam piśmiennictwo.

²⁷ Tak też **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 65. Barbara Jaworska-Dębska, przywołując także inne podobne poglądy, podkreśla, że upodmiotowienie wspólnot lokalnych opiera się właśnie na uznaniu przez prawo odrębności tych interesów – **E. Olejniczak-Szałowska**, *Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, w: **M. Stahl**

res gminy jest indyferentny wobec interesu państwa – i na odwrót. W literaturze dominuje pogląd, że kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny. Jest to interes częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, co nie daje jednak podstawy do twierdzenia, że interes lokalny ma być apriorycznie traktowany jako mniej ważny²⁸. Co do zasady podlega on takiej samej ochronie jak interesy ponadlokalne²⁹. W demokratycznym państwie prawnym, szeroko ujmowany interes publiczny, jak zauważał Trybunał Konstytucyjny, musi być właściwie wyważony z innymi interesami. Interes publiczny musi być określany przy poszanowaniu uzasadnionych interesów każdego człowieka oraz uzasadnionych interesów rozmaitych wspólnot społecznych, w tym wspólnot samorządowych (interes tych wspólnot musi być rozpatrywany z szerszej perspektywy dobra wspólnego i słusznych interesów jej członków)³⁰.

Dobro gminy znamionuje jego swoistość. Samorząd gminny, choć obdarzony samodzielnością, podmiotowością i gwarancjami poszanowania jego praw, nie funkcjonuje w oderwaniu od innych samorządów i państwa jako całości, ze wszystkimi związanymi z tym implikacjami. Gmina jest składnikiem Rzeczypospolitej. Zasobność gminy służy jej mieszkańcom, ale też w części innym podmiotom. Bogactwo i niedostatki gminy, jej sukcesy i porażki, mniej czy bardziej, wpływają na dobro społeczności ogólnopaństwowej. Zachodzi też relacja odwrotna. Jest tu wyraźnie widoczny układ wzajemnej zależności.

Przy wyznaczeniu desygnatów dobra gminy ważną rolę odgrywają też inne relacje zachodzące zwłaszcza w obrębie systemu jednostek samorządu terytorialnego (w ramach rozmaitych łączących je więzi) oraz wewnątrz samej wspólnoty gminnej. Dobro poszczególnych gmin często wspierane jest – w różnej formie, także pieniężnej – przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Dobro to nie może być jednak budowane i realizowane z pominięciem, niedocenieniem czy kosztem innego równie bądź wyżej cenionej prawnie dobra³¹. W wielu

(red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 364.

²⁸ Zob. np. **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny...*, s. 20 i wskazane przez tego autora piśmiennictwo.

²⁹ Podobnie **M. Korobłowski**, *Zadania publiczne, potrzeby publiczne i zbiorowe potrzeby wspólnoty. Głos w dyskusji na tle art. 163 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, w: **L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk** (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, AM Poligrafia, Katowice 2015, s. 294 oraz przywołane przez tego autora poglądy przedstawicieli doktryny.

³⁰ Zob. np.: wyroki TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004/7/66 oraz z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9/ 139.

³¹ Do kwestii tej nawiązuje Przemysław Wilczyński, twierdząc, że dobro wspólnot na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego nie powinno być realizowane ze szkodą dla

sytuacjach dobro wspólnoty lokalnej przeważa nad dobrami indywidualnymi i wymaga ich poświęcenia. Może to dotyczyć rozmaitych kategorii dóbr, w tym poddanej szczególnej ochronie prawnej własności nieruchomości prywatnej³². Podzielając wyrażone w doktrynie przekonanie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że chociaż „dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”, to jednak „określone dobro pozostałych jednostek jako grupy społecznej może ważyć na sposobie i rozmiarze ochrony określonego interesu indywidualnego”, przy czym „w pewnych obszarach nie ma innego sposobu zapewnienia interesów indywidualnych niż przez uprzednią ochronę interesu społecznego”³³. Przyznanie prymatu dobru ogółu mieszkańców nad dobrem zbiorowym mniejszej grupy lub dobrem indywidualnym uzasadnione jest wieloma zasługującymi na uwzględnienie, racjami, np. bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. W takim przypadku, na podstawie ustawowej, przy skrupulatnie wyważonych proporcjach, nie tylko dozwolone, ale wręcz nakazane prawnie, jest ograniczenie m.in. swobód jednostki ze względu na wyżej cenione dobro powszechne. Zachowanie człowieka zdeterminowane jest niejednokrotnie tym właśnie dobrem lub interesem publicznym. Mirosław Wyrzykowski celnie przywołuje pogląd Eugeniusza Modlińskiego, zgodnie z którym:

interes publiczny nabiera pełnej treści poprzez jego zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, która nie żyje w odosobnieniu, lecz łączy się w grupy powiązane gospodarczo, ekonomicznie i politycznie. Wtedy dopiero, obok troski zaspokojenia egoistycznych potrzeb, wyłaniają się zagadnienia wspólne danej zbiorowości, wymagające akcji skoordynowanej i nie dającej się w ramach rozporządzalnych środków przez poszczególne jednostki rozwiązać³⁴.

Można przyjąć za Marianem Zdybem, że „wektor interesu społecznego (publicznego) może, chociaż nie musi być wypadkową interesów jednostkowych.

dobra wspólnego w wymiarze państwowym jak i osobowym. Zob. **P. Wilczyński**, *Dobro wspólnoty...*, s. 34.

³² Np. zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność (szeroko rozumianą) i prawo dziedziczenia, dopuszczając jednak wywłaszczenie, ale jedynie wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Pojęcie celu publicznego dookreślono (przywołując także cele publiczne określone w innych ustawach) w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm., t.j. – art. 6). W tej też ustawie stwierdzono, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3).

³³ Przywoływany już wyrok z dnia 20 lipca 2004 r.

³⁴ **M. Wyrzykowski**, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 30–31.

Wypadkowość nie oznacza jednak tożsamości³⁵. Badacz trafnie zauważa też, że może zaistnieć również taka sytuacja, w której „interes jednostki pozostaje w harmonii z interesem ogólnopństwowym, kolidując z interesem publicznym gminy, co sprawi, że jednostka będzie potrzebowała ochrony przed „demokracją lokalną”³⁶.

3. Z problematyki kształtowania i urzeczywistniania dobra gminy

Działania dla dobra wspólnoty gminnej są ściśle skorelowane z istotą i rolą jednostki samorządu terytorialnego³⁷. Gminę można traktować jako swoistą małą ojczyznę wypełniającą przestrzeń pomiędzy wspólnotą rodzinną i ogólnopństwową. W poczuciu jedności, otwartości wobec potrzeb wspólnoty, gmina darzona jest lokalnym patriotyzmem, przywiązaniem i gotowością do jej wspomagania. Z nią zwykle jesteśmy najbliższej związani, w niej zaspokajamy większość naszych codziennych potrzeb. Mniej czy bardziej świadomie, w niejednakowym stopniu, wprost lub pośrednio, przyczyniamy się do jej pomyślności, zdarza się, że i niepowodzeń. Dobro własne i dobro lokalnej zbiorowości jest celem, którego osiągnięcie wymaga solidarności i angażowania się w sprawy publiczne. Jego zrealizowanie przyświeca nam przy aktywnym udziale w życiu wspólnoty, w tym wyborze osób, którym powierzamy pełnienie funkcji publicznych. Eugeniusz Bojanowski wiąże cele działania samorządu terytorialnego z ustawowo przypisanymi mu zadaniami, przyjmując słusznie, że zadania te służą dobru wspólnemu³⁸. Dobro gminy toruje drogę do ich realizacji, stanowiąc barierę dla zachowań w dobro godzących. Urzeczywistnianie go jest motorem i stymula-

³⁵ **M. Zdyb**, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1993/31/XL, s. 299.

³⁶ *Ibidem*, s. 306.

³⁷ Na powinność wykonywania zadań przez samorząd terytorialny nie w sposób dowolny, ale dla dobra całej wspólnoty samorządowej, zwracał też uwagę Trybunał Konstytucyjny. Wskazał on m.in., że „szerokie władztwo planistyczne nie może być wykorzystywane w sposób dowolny, ale musi służyć dobru wspólnoty samorządowej. Rada gminy ma obowiązek podjęcia działań niezbędnych dla realizacji tego dobra” (wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3/25).

³⁸ **E. Bojanowski**, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002/VIII, s. 32. W judykaturze zadania publiczne definiowane są – w uproszczeniu – jako zadania polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, a więc jako wszelkie działania podejmowane dla dobra wspólnego, przy czym pojęciu temu nadaje się różną wymowę w zależności od m.in. poziomu cywilizacyjnego – zob. np. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 24/13, LEX nr 1484842.

torem rozwoju i dobrostanu gminy. Jest też podstawowym probierzem animacji społecznej i jakości pracy organów gminy działających w interesie publicznym, co nie oznacza traktowania z lekceważeniem zasługujących na wsparcie (na podstawie i w granicach prawa) interesów prywatnych. W demokratycznym państwie prawnym, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, interes publiczny musi być określany przy poszanowaniu uzasadnionych interesów każdego człowieka oraz uzasadnionych interesów rozmaitych wspólnot społecznych, w tym wspólnot samorządowych (interes tych wspólnot musi być rozpatrywany z szerszej perspektywy dobra wspólnego i słuszych interesów jej członków)³⁹. Dobro wspólnoty gminnej, przy poszanowaniu w szczególności zasad humanizmu, legalności, równości, sprawiedliwości społecznej, demokratyzmu, solidaryzmu i pomocniczości, jest pierwszoplanową racją tworzenia gminy i powierzania funkcji publicznych osobom działającym dla jej pożytku.

Odkrywanie, formowanie i umacnianie dobra gminy, poparte rzetelną diagnozą społeczną – to poważanie wspólnych wartości, z których czerpiemy, które wzbogacamy i za poszanowanie których ponosimy współodpowiedzialność. Szczególna odpowiedzialność obarcza osoby dysponujące władztwem publicznym⁴⁰. Granicę ich legalnego postępowania wytycza prawo i właśnie dobro gminy, narzucające obowiązek stania na jego straży. Ochrona tego dobra wyraża się w dawaniu odporu jego wszelkim zagrożeniom, przeciwdziałaniu jego osłabieniu, a w krańcowych przypadkach jego niweczeniu. Zmusza ona do podejmowania, przy respektowaniu m.in. zasady jawności i kontroli społecznej, przemyślanych działań wymagających częstokroć współdziałania z różnymi podmiotami: publicznymi i prywatnymi. Właściwie zidentyfikowanie i zabezpieczenie dobra gminy podnosi autorytet jej organów, wzmacniając wiarę w podejmowane przez nie przedsięwzięcia i rozstrzygnięcia. Zasada zaufania do organów publicznych, w tym organów samorządu terytorialnego, ma w państwie prawa rangę najwyższą⁴¹. Podmioty wykonujące

³⁹ Zob. np. przywoływane już wyroki TK z dnia 20 lipca 2004 r. i 29 października 2009 r. Na konieczność wyważenia interesu ogólnego z innymi interesami, uzasadnienia nadrzędności interesu ogólnego oraz potrzebę zapewnienia proporcji pomiędzy środkami prawnymi i realizowanymi za ich pomocą celami wskazywano też niejednokrotnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości – np. w wyroku z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Grecka, LEX nr 224015.

⁴⁰ Problematyce odpowiedzialności administracji, w tym administracji samorządowej, poświęcono obszerną monografię **Z. Duniewska, M. Stahl** (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁴¹ Taką opinię wyraża wielu przedstawiciele doktryny. Szerzej **A. Błaś**, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, w: **idem** (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 358.

zadania publiczne powinny przyczyniać się – najlepiej, jak tylko można – do dobra wspólnoty. Dostrzegając nasilające się zjawisko prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego, Adam Błaś zasadnie podnosi, że zadania publiczne tegoż samorządu to zawsze określone obowiązki prawne:

Obowiązki te polegają w pierwszym rzędzie na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą w sposób niekonstytucyjny i niezgodny z ustawami zawęzać zakresu tych obowiązków. Nie mogą zawieszają (na przykład czasowo) wykonywania tych obowiązków prawnych. Nie mogą też co do zasady wyręczać się w wykonywaniu swych obowiązków prawnych innymi podmiotami prawa⁴².

Sprawowanie funkcji publicznych wiąże się z licznymi przywilejami, ale i ograniczeniami⁴³. Ograniczenia te mają zapobiegać sytuacjom angażowania się w przedsięwzięcia poddające w wątpliwość uczciwość władzy, a tym samym osłabiające czy burzące ufność w jej prawidłowe sprawowanie⁴⁴. Przyjmujący misję publiczną, obarczony licznymi powinnościami (mającymi swe źródło w unormowaniach prawnych i etycznych), musi stawiać dobro ogółu ponad dobro osobiste i każde inne godzące w powodzenie wspólnoty. Organy gminy nie mogą wykorzystywać przyznanych im kompetencji do realizacji swoich interesów⁴⁵ czy partykularnych, zakamuflowanych dążeń uprzywilejowanych grup nacisku. Zabronione jest wszelkie trwonienie, czy marnotrawienie składników dobra, w tym nieprzemysłane „rozdawnictwo”⁴⁶.

Obowiązek otaczania pieczą dobra gminy spoczywa nie tylko na funkcjonariuszach publicznych. W niemałym stopniu ma on charakter powszechny, co niejednokrotnie wyrażone jest *expressis verbis* w unormowaniach prawnych, również rangi konstytucyjnej (np. obowiązkiem obywatela polskiego jest troska o dobro wspólne; każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń

⁴² *Ibidem*, s. 381.

⁴³ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach tylko przywilejów, lecz należy je ujmować raczej w kategoriach służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne (wyrok z dnia 31 marca 1998 r., K. 24/97, OTK ZU/2/1998/13). Zob. też wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/03.

⁴⁴ Podobnie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., II OSK 1469/14, LEX nr 1519270 i przywołanych w nim poglądach przedstawicieli doktryny. Zob. też np. wyrok WSA z dnia 22 lipca 2014 r., III SA/Łd 350/14, LEX nr 1589048.

⁴⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano, że wydając decyzje administracyjne, rozstrzygające indywidualne sprawy, organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym. Nie mogą natomiast wykorzystywać swych kompetencji do realizacji własnych interesów faktycznych (np. wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., I OSK 2058/12, LEX nr 1331532).

⁴⁶ Podobnie w wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87.

publicznych; każdy też obowiązany jest do dbałości o stan środowiska). Urzeczywistnianie dobra gminy powinno konsolidować wspólnotę lokalną. Nie każde dobro mieszkańca gminy jest składnikiem dobra jego gminy, ale wspólne dobro gminy powinno – realnie lub potencjalnie – stać się częścią dobra każdego jej członka. Przyznana mu autonomia, poszanowanie jego praw i wolności nie zwalnia go z powinności pielęgnowania i przyczyniania się – w granicach faktycznych możliwości – do zachowania i pomnażania dobra ogółu.

Dobro gminy z oczywistych względów istotne jest zwłaszcza dla jej mieszkańców. Samorząd terytorialny nie jest jednak i nie może być organizacją autonomiczną⁴⁷. To powoduje, że nie tylko wspólnota gminna decyduje o treści, zakresie, budowie bądź przebudowie pożądanego przez nią (powszechnie, a przynajmniej w zdecydowanej większości) dobra. Gmina ulokowana jest w strukturach organizacyjnych funkcjonujących w państwie. Jest ona uwikłana w jego politykę, koncepcje, priorytety i możliwości. Niemale znaczenie ma już położenie geograficzne i wielkość obszaru gminy z tkwiącym w nim potencjałem bądź jego brakiem⁴⁸. Zasadniczy podział terytorialny ma sprzyjać przede wszystkim optymalizacji wykonywania zadań publicznych w terenie. Podział ten musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturalne, bowiem ich zachowanie sprzyja bezsprzecznie dobru mieszkańców danej wspólnoty. Znaczące są także, określone granicami obszaru gminy⁴⁹, jej charakter, uwarunkowania lokalno-geograficzne, potencjał gospodarczy, instytucjonalny, infrastruktura czy – umacniające dobro danej społeczności – poczucie wspólnoty historycznej i tożsamości lokalnej. Na obraz i budowę dobra gminy wpływa wymiennie jej szeroko pojmowana zasobność majątkowa, szczególnie wielkość posiadanych przez nią środków finansowych, zdeterminowana już konstytucyjnymi podstawami ustroju finansowego gminy⁵⁰.

⁴⁷ Tak też np. **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny...*, s. 30.

⁴⁸ Szerzej o konsekwencjach płynących z powiązań gminy z podziałem zasadniczym i zakreśleniem terytorium gminy pisał m.in. **W. Kisiel**, komentarz do art. 1..., s. 38 i nn.

⁴⁹ O granicach terytorium gminy, także innych jednostek samorządu terytorialnego, jak zauważa J. Boć, nie decydują ich organy a „decydują organy państwa, bo też gmina, powiat i województwo nie są w tym rozumieniu gminne, powiatowe czy wojewódzkie a należą do państwa, którego wszystkie jednocześnie są częściami” – **J. Boć**, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, w: **A. Błaś** (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym...*, s. 40.

⁵⁰ Szerzej kwestię tę przedstawia **T. Dębowska-Romanowska**, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 230 i nn.

4. Podsumowanie

Dobro gminy to dobro szczególnie ważne w sferze działań publicznych wyznaczonych głównie unormowaniami prawa publicznego. Jego treść i granice, budowa i ochrona mają na względzie interes publiczny (społeczny), nieodseparowany jednak od interesów prywatnych poszczególnych członków lokalnej społeczności. Dobro to ma spajać pluralistyczną wspólnotę, służąc jej pomyślności i rozwojowi. Jego podstawowym elementem jest dobro człowieka o zróżnicowanych interesach i potrzebach. O tym, co uznane zostanie za dobro gminy, jaki kształt przyjmie ono w danych realiach oraz z jakimi dylematami i przeszkodami przyjdzie się zmierzyć przy jego zakreśleniu i urzeczywistnianiu, decyduje wiele czynników różnej natury. Czynniki te konstytuują samą wspólnotę, ale są też niezależne od niej. Istotne znaczenie przypisać należy prawu. Musi to być prawo dobre: wyrażające autentyczną dbałość o dobro wspólnoty, skuteczne, adekwatne do właściwie rozeznaczonych potrzeb, osadzone na ugruntowanych wartościach, sprzyjające administrowanym i administrującym. Ma ono m.in. zmuszać do sprawnego rządzenia⁵¹, przeciwdziałać nadużyciom i obejściu prawa, szerzej – wszystkiemu, co podważa bądź godzi w majestat prawa i zaufanie do tych, którzy je tworzą i stosują. Dobro gminy ma opierać się na konsensusie osiągniętym, bez zakłamania i manipulacji, w wyniku dyskusji społecznej. Służenie tylko takiemu dobru jest esencją optymalnego administrowania wspólnotą.

Dobro gminy jest naczelną wartością leżącą u podstaw bytu wspólnoty, jej dobrobytu, ładu i wiążącego ją porządku. Samo stanowiąc wartość, ma ono umacniać inne wartości. Bez wątplenia dobro to, przywołane w tekście składanych publicznie przyrzeczeń, nie może być abstrakcją czy jedynie wzniosłym, choć pustym hasłem. Musi to być dobro realne, pożądane społecznie, faktycznie odczuwane przez ogół i pojedynczych mieszkańców – dobro wypracowane wspólnie, szanowane i pielęgnowane dla pożytku całej społeczności i jednostek – teraz i w przeszłości.

Bibliografia

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze sprost.).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁵¹ Zob. obszerne opracowanie **B. Jaworska-Dębska** (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Wydział Prawa i Administracji UŁ, Łódź 2015.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015, poz. 1515 ze zm., t.j.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm., t.j.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm., t.j.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.).

Opracowania:

- Błaś Adam**, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, w: idem (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 352–381.
- Boć Jan**, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, w: Adam Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 34–46.
- Boć Jan**, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, w: Jan Boć, Andrzej Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 151–154.
- Bojanowski Eugeniusz**, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002/VIII, s. 31–37.
- Brzeski Marcin**, glosa do wyroku NSA z dnia 17 maja 2006 r., II OSK 287/06, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd orzecznictwa 2007/6*, s. 61–68.
- Chmielnicki Paweł**, komentarz do art. 23, w: idem (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 310–312.
- Dębowska-Romanowska Teresa**, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Dolnicki Bogdan**, komentarz do art. 1, w: Bogdan Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, publikacja LEX.
- Dolnicki Bogdan**, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Duniewska Zofia** (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Duniewska Zofia, Stahl Małgorzata** (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Fleszer Dorota**, *Mienie komunalne*, Casus 2015/78, s. 16–22.
- Jaroszyński Krzysztof**, komentarz do art. 23, w: Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 241–246.
- Jaworska-Dębska Barbara** (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Wydział Prawa i Administracji UŁ, Łódź 2015.
- Kisiel Wiesław**, komentarz do art. 1, w: Paweł Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 33–56.
- Kisielewicz Andrzej**, komentarz do art. 383 i 384, w: Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 744–768.
- Kisielewicz Andrzej**, komentarz do art. 492 i 493, w: Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 943–958.

- Korobłowski Mariusz**, *Zadania publiczne, potrzeby publiczne i zbiorowe potrzeby wspólnoty. Głos w dyskusji na tle art. 163 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, w: Lidia Zacharko, Andrzej Matan, Dawid Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, AM Poligrafia, Katowice 2015, s. 291–299.
- Maroń Grzegorz**, *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014/11, s. 64–80.
- Niewiadomski Zygmunt**, komentarz do art. 1, w: Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 4–10.
- Ofiarska Małgorzata** (red.), *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2015.
- Olejniczak-Szałowska Ewa**, *Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, w: Małgorzata Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 358–368.
- Skrzydło-Niżnik Iwona**, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Sowiński Roman**, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, w: Zygmunt Niewiadomski, Zbigniew Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 564–583.
- Stahl Małgorzata**, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: Jan Boć, Andrzej Chajbowski (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 47–60.
- Szewc Andrzej**, komentarz do art. 23 ustawy, w: Andrzej Szewc, Gabriela Jyż, Zbigniew Pławeczki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, publikacja LEX.
- Wilczyński Przemysław**, *Dobro wspólnoty*, w: Małgorzata Stahl, Barbara Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cz. 1 Ustrój*, Difin, Warszawa, s. 35–36.
- Wyrzykowski Mirosław**, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.
- Zdyb Marian**, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 1993/31/XL, s. 299–307.

Orzecznictwo:

- Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K. 24/97, OTK ZU/2/1998/13.
- Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87.
- Wyroki TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004/7/66.
- Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/03.
- Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3/25.
- Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9/139.
- Wyrok TS z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C–65/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Grecka, LEX nr 224015.

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 r., II OSK 287/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; stan na 1.06.2016 r.

Wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., I OSK 2058/12, LEX nr 1331532.

Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 24/13, LEX nr 1484842.

Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2014 r., II OSK 1469/14, LEX nr 1519270

Wyrok WSA z dnia 25 października 2013 r., II SA/Wa 831/13, Lex nr 1644058.

Wyrok WSA z dnia 22 lipca 2014 r., III SA/Łd 350/14, LEX nr 1589048.

Zofia DUNIEWSKA

REFLECTING UPON THE GOOD OF THE COMMUNE

(Summary)

The article includes considerations devoted to the good of the municipality: the contents that lie behind this concept, the connections between this good and other ones and the factors influencing its conformation. The municipality may be perceived as a small version of the homeland that fills the space between the family and the state-level community. Its residents create a self-government community by virtue of law. It serves the good of the commune, especially – its members. The good of the municipality is a primary value, underlying the existence of the local community, its prosperity, law and order. As a value itself, the good of a municipality should entrench other merits. The list of factors, building that complex and underdetermined term, is non-exhaustive and extensive. This good has also a relative nature. It may be featured from different points of view and in distinct contexts. Its relations to other goods may take different forms. There are various factors, deciding what constitutes such good. They are rooted in the very center of the community, as well as outside of it as the independent ones. Delineating and realization of the good of the municipality has to be based on the consensus reached through the discussion and the social compromise. The actions undertaken for the benefit of the municipality are closely correlated with the nature and the role of the primary territorial self-government unit. The good of the municipality – having regard to the respect for, in particular, the principles of humanism, legitimacy, equality, social justice, democratism, solidarity and subsidiarity – is a primary rationale for its existence and for entrusting public functions to the individuals acting for its benefit.

Keywords: self-government community; common good; public interest