

## **Dobro wspólne w Konstytucji III RP**

### **Wstęp**

Rozdział I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> w perspektywie całej ustawy zasadniczej ma znaczenie wyjątkowe. Jego postanowienia podlegają szczególnemu trybowi zmiany. Mimo takiej samej mocy obowiązującej wszystkich przepisów konstytucji normy pierwszego rozdziału mają często charakter programowy, a z ich umiejscowienia można wyprowadzać wnioski na temat kierunku interpretacji pozostałych przepisów. Przepisy rozdziału I są wysunięte „przed nawias” i powinny znajdować rozwinięcie w pozostałych przepisach konstytucyjnych oraz w innych aktach normatywnych<sup>2</sup>, a także w praktyce stosowania prawa. Stanowią one wskazówkę do określenia aksjologii konstytucji, pozwalają na otwarcie jej tekstu na pozapozytywną perspektywę prawną oraz wyznaczają ogólny kontekst interpretacyjny norm o bardziej szczegółowym charakterze<sup>3</sup>. Jednocześnie nie można traktować katalogu tych przepisów jako prostego wyliczenia – zasady konstytucyjne powinny bowiem być rekonstruowane na podstawie całego tekstu konstytucji<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 15; por. też W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 15.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 48.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 58.

Katalog zasad konstytucyjnych otwiera art. 1 stanowiący, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jednak w szerokiej dyskusji dotyczącej zasad konstytucyjnych stosunkowo dużo uwagi poświęca się zasadom demokratycznego państwa prawa, przyrodzonej godności człowieka, legalizmu, często pomijając przy tym refleksję nad kategorią dobra wspólnego<sup>5</sup>. Natomiast to pojęcie pojawia się w samym tekście konstytucji aż czterokrotnie, a jego historia sięga czasów starożytnych. Kategoria ta nie jest także obca innym gałęziom prawa, a w szczególności prawa publicznego.

Jeżeli przez zasady naczelne konstytucji można rozumieć podstawowe decyzje polityczne autorytetu ustawodawczego, które określają formę danego państwa, stanowią myśli przewodnie konstytucji i są rozwinięte w szczegółowych przepisach ustawy zasadniczej<sup>6</sup>, wydaje się, że można również mówić o konstytucyjnej zasadzie dobra wspólnego<sup>7</sup>, tym bardziej że nadal występują rozbieżności w kwestii interpretacji tego terminu.

## 1. Doktrynalne podstawy zasady dobra wspólnego

Dobro wspólne stanowi podstawę idei określanych jako republikańskie<sup>8</sup>. Za takie uważa się niejednoznacznie określoną doktrynę polityczną, w myśl której państwo jest wspólnym dobrem obywateli, a jego prawidłowe funkcjonowanie wymaga odpowiednich cnót obywatelskich<sup>9</sup>. Aby spojrzeć na kształtowanie się konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, trzeba więc zwrócić uwagę na początki republikanizmu.

<sup>5</sup> Np. nie omawia jej osobno L. Garlicki (ibidem).

<sup>6</sup> M. Granat, *Pojęcie zasad naczelnych*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 124–125.

<sup>7</sup> Rolę art. 1 bagatelizuje A. Bałaban, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, [w:] A. Preisner, T. Zalasieński (red.), Wrocław 2005, s. 25, [za:] *Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 26.*

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 47.

<sup>9</sup> H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013, s. 6.

Korzeni koncepcji republikańskich można doszukać się już w starożytnej Grecji, gdzie kształtowała się ona równocześnie z ustrojem demokratycznym. Ateńskie rozumienie demokracji oparte na równości i wolności partycypacyjnej obywateli dało początek idei republikańskiej<sup>10</sup>.

W podobny sposób na temat państwa wyrażał się także Arystoteles. Zastanawiając się nad typologią ustrojów państwowych, podzielił je według kryterium dbałości o dobro wspólne na właściwe i zdegenerowane, a następnie wyróżnił najdoskonalszą formę ustroju greckiej polis – *politeę* – wspólnotę obywateli, z dominującym liczebnie stanem średnim (co stanowiło realizację zasady złotego środka), która najlepiej łączy rozbieżne interesy grup mieszkańców o różnym statusie majątkowym. Tak rozumiana *politea* (u Arystotelesa przeciwieństwo zdegenerowanej demokracji) umożliwiała ludziom godne życie i realizację cnót obywatelskich. Arystoteles, rozważając cel istnienia państwa, wskazywał, że jako „najprzedniejsza ze wspólnot”, podobnie zresztą jak inne wspólnoty (rodzina, gmina), dąży w swym działaniu do „osiągnięcia jakiegoś dobra”<sup>11</sup> w celu umożliwienia mieszkańcom szczęśliwego życia. Państwo istnieje dla obywateli i dla rozwoju ich pomyślności.

Rozważania nad poszukiwaniem właściwego ustroju kontynuował później Marek Tulliusz Cynceron. Korzystając z dorobku myśli Arystotelesa<sup>12</sup>, określił republikę jako wspólną sprawę, „o którą dbamy pospołu, nie jako bezładna gromada, tylko liczne zgromadzenie, jednoczone uznawaniem prawa i pożytków z życia we wspólnocie”<sup>13</sup>. Sama etymologia słowa „republika” odwołuje się do łacińskiego terminu „rzecz publiczna”, „dobro publiczne”. Cynceron szczególną rolę w zachowaniu tak rozumianej republiki przypisywał prawu jako

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 1, Warszawa 2003, s. 3.

<sup>12</sup> Z. Stawrowski, *O republice i postawie republikańskiej. Część 1: Dziedzictwo Platona, „Rzeczy Wspólne”* 2010, nr 1, <[http://www.rzeczywspolne.pl/2010/05/o-republice-i-postawie-republikanskiej-czesc-1-dziedzictwo-platona/#footnote\\_0\\_67](http://www.rzeczywspolne.pl/2010/05/o-republice-i-postawie-republikanskiej-czesc-1-dziedzictwo-platona/#footnote_0_67)> [dostęp: 17.02.2017].

<sup>13</sup> Cynceron, *O państwie. O prawach*, tłum. I. Żółtowska, Kęty 1999, s. 26.

czynnikowi jednoczącemu życie społeczne obywateli. Podobnie jak Arystoteles, uważał, że państwo pełni rolę służebną (zabezpieczającą) wobec interesów prywatnych obywateli.

Do poglądów Arystotelesa nawiązywał także św. Tomasz z Akwinu. W ślad za greckim filozofem uważał państwo za „wspólnotę wspólnot”, służącą realizacji dobra powszechnego (*bonum commune*) i w efekcie osiągnięciu zbawienia. Św. Tomasz nie odnosił pojęcia „dobra wspólne” do cnót obywatelskich, ale postrzegał je w kontekście sprawowania władzy oraz stanowienia prawa w państwie. „Dobra wspólne”, współistniejące z dobrem osobistym, miało stanowić cel polityki oraz cel prawa<sup>14</sup>. Za słuszne i sprawiedliwe uważał rządy, których celem było dobro wspólne wolnej społeczności, za niesprawiedliwe i przewrotne takie, których celem był prywatny interes rządzących<sup>15</sup>. Św. Tomasz przejął od Arystotelesa teorię dobrych i złych ustrojów państwowych, wśród których za najlepszy uważał monarchię; pisał: „o pojęciu króla stanowi to, iż jeden jest panujący, który jest pasterzem szukającym wspólnego dobra społeczności, a nie własnego”<sup>16</sup>. Nauka św. Tomasza, czerpiąca przede wszystkim z Arystotelesa, stała się podstawą dla późniejszego nauczania społecznego Kościoła katolickiego i wywarła duży wpływ na kształt pojęcia „dobra wspólnego”.

Nowożytny, renesansowy myśliciel Niccolo Machiavelli, podobnie jak Arystoteles i Cynceron, wyrażał poglądy republikańskie. Za najlepszy ustrój uważał republikę mieszaną (a więc zawierającą także elementy monarchii i arystokracji), zamieszkaną przez zamożnych, wykazujących zainteresowanie sprawami publicznymi obywateli. Podkreślał rolę cnót, w szczególności u jednostek. Myśl polityczna Machiavellego uważana jest jednak za otwierającą nowy etap w dziedzinie

---

<sup>14</sup> M. Mrozek OP, *Dobro wspólne wczoraj i dziś. Na marginesie lektury Etyki nikomachejskiej i Summy Teologii*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 75.

<sup>15</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy. De regno*, tłum. J. Salij, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 226.

<sup>16</sup> L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012, s. 104.

rozważań nad państwem i prawem – nowożytność<sup>17</sup>. Machiavelli odrzucał poszukiwanie tzw. wiecznych prawd za pomocą studiowania opinii autorytetów, które nie zasługiwały na jego uznanie. Swoje teoretyczne rozważania formułował na podstawie własnych obserwacji praktyki życia społecznego renesansowych Włoch, poszukując potwierdzenia dla tych wniosków w historii. Zerwanie ze starożytną i średniowieczną myślą polityczną spowodowało, że Machiavelli podchodził inaczej także do kwestii dobra wspólnego. Podczas gdy u Arystotelesa, Cycerona i św. Tomasza było ono celem państwa służącym szczęściu obywateli, u Machiavellego na pierwszy plan wysunęło się pojęcie pomyślności samego państwa, jego suwerenności oraz interesu. Ten sposób pojmowania dobra wspólnego (jako interesu publicznego) zyskał szczególną popularność we Francji w czasach rewolucji i wyparł jego klasyczne rozumienie<sup>18</sup>.

Różnica w pojmowaniu celu istnienia państwa prowadzi do wyodrębnienia dwóch tradycji myślenia o dobru wspólnym, także w konstytucjonalizmie<sup>19</sup>. Według pierwszej (nazywanej tradycją klasyczną<sup>20</sup>) „dobra wspólne” jako organizacja polityczna pełni rolę służebną wobec szerszej kategorii „dobra wspólnego” rozumianego jako cel państwa, szczęście i pomyślność jego obywateli. Według drugiego sposobu myślenia, wywodzącego się od Machiavellego, dobro wspólne jest utożsamiane z pojęciem racji stanu, interesu publicznego. Tym samym obywatele, ich pomyślność i rozwój są podporządkowane dobru państwa, realizowaniu jego interesów. Takie etatystyczne pojęcie dobra wspólnego służy w tym przypadku określeniu obowiązków obywateli wobec państwa<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 124.

<sup>18</sup> K. Complak, *Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajkowskiemu*, Kraków 2013, s. 294.

<sup>19</sup> M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 162.

<sup>20</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

<sup>21</sup> M. Piechowiak, *Prawne i pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), op. cit., s. 25.

Do pierwszej tradycji myślenia o dobru wspólnym nawiązuje katolicka nauka społeczna. Za jej początek uważa się wydanie w 1891 r. encykliki papieża Leona XII *Rerum novarum*. Dokument ten powstał w okresie silnych napięć społecznych między zwolennikami skrajnego liberalizmu gospodarczego a coraz silniejszym ruchem robotniczym. W encyklice z jednej strony wskazano marksistowski socjalizm jako fałszywe rozwiązanie ówczesnych problemów, a z drugiej skrytykowano kapitalizm. Podobnie jak u św. Tomasza z Akwinu, dobro wspólne pojawiło się jako cel oraz obowiązek działania władz publicznych<sup>22</sup>.

Rozwinięcia koncepcji dobra wspólnego zapoczątkowanej w encyklice *Rerum novarum* podjął się następnie papież Jan XXIII w encyklice *Mater et magistra* z 1961 r. Jan XXIII powtórzył za Leonem XIII oraz św. Tomaszem, że celem państwa jest dobro wspólne, a troska o jego osiągnięcie należy do zadań władz państwowych. W encyklice tej, w kontekście procesu „uspołeczniania” życia publicznego, po raz pierwszy pojawia się też zwięzła definicja tego pojęcia. Jest to „całość takich warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swą własną doskonałość”<sup>23</sup>. Charakterystyczne jest także dosyć dokładne określenie dobra wspólnego w wymiarze gospodarczym i społecznym zarówno na poziomie państwa, jak i na arenie międzynarodowej<sup>24</sup>. Powyższa definicja zawarta w encyklice *Mater et magistra* została rozwinięta w *Pacem in terris* z 1961 r.<sup>25</sup> oraz w konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes*<sup>26</sup> z 1965 r., podpisanej już przez Pawła VI. Papież Jan Paweł II natomiast w encyklice *Laborem*

---

<sup>22</sup> Leon XII, *Encyklika Rerum novarum*, 1891, „Znak Miesięcznik. Społeczne nauczanie Kościoła” 1982, nr 332–334(7–9), s. 662, 672.

<sup>23</sup> Jan XXIII, *Mater et magistra*, 1961, „Znak Miesięcznik. Społeczne nauczanie Kościoła” 1982, nr 332–334(7–9), s. 786.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 789.

<sup>25</sup> Jan XXIII, *Pacem in terris*, 1963, „Znak Miesięcznik. Społeczne nauczanie Kościoła” 1982, nr 332–334(7–9), s. 842–843.

<sup>26</sup> „[...] dobro wspólne – czyli suma warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniem, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”, *Konstytucja duszpasterska Gaudium et spes*, 1965, „Znak Miesięcznik. Społeczne nauczanie Kościoła” 1982, nr 332–334(7–9), s. 890.

*exercens* z 1981 r. scharakteryzował politykę jako „roztropną troskę o dobro wspólne”<sup>27</sup>.

Pojęcie dobra wspólnego ukształtowało się zatem na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest myśl republikańska, obecna w dziełach Arystotelesa, Cycerona oraz Machiavellego, drugim społeczne nauczanie Kościoła, które wywodzi się z filozofii św. Tomasza. Te dwa źródła pojęcia „dobro wspólne” nie są sobie przeciwstawne, ale przeplatają się. Św. Tomasz, a za nim katolicka nauka społeczna, czerpie z myśli Arystotelesa. W republikańskiej tradycji myślenia o dobru wspólnym można wyróżnić (za M. Piechowiakiem) tzw. tradycję klasyczną, reprezentowaną m.in. przez Arystotelesa, Cycerona i św. Tomasza, oraz tradycję racji stanu, interesu publicznego, której przedstawicielem jest przede wszystkim Machiavelli – myśliciel zrywający z tradycją klasyczną. Do personalistycznej, klasycznej tradycji refleksji nad dobrem wspólnym powraca katolicka nauka społeczna od pontyfikatu Leona XIII, natomiast etatystyczna koncepcja interesu publicznego zyskała na popularności szczególnie w czasach rewolucji francuskiej. Podział na te dwa sposoby myślenia o „dobru wspólnym” jest widoczny także w polskim konstytucjonalizmie.

## 2. Zasada dobra wspólnego w polskim konstytucjonalizmie

Zasady dobra wspólnego w polskim konstytucjonalizmie można doszukiwać się już w Konstytucji 3 maja, gdzie „dobro powszechne” jest wymieniane w preambule obok wolności oraz ocalenia Ojczyzny jako jeden z powodów uchwalenia tego aktu<sup>28</sup>. M. Piechowiak, zastanawiając się nad umieszczeniem użytego w Konstytucji 3 maja pojęcia „dobro powszechne” w jednej z dwóch tradycji ideowych, mimo

<sup>27</sup> Jan Paweł II, *Laborem exercens*, 1981, „Znak Miesięcznik. Społeczne nauczanie Kościoła” 1982, nr 332–334(7–9), s. 1156.

<sup>28</sup> *Konstytucja 3 Maja*, Preambuła: „[...] dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia Ojczyzny naszej i jej granic z największą stałością ducha, niniejszą konstytucję uchwalamy [...]”, <<http://www.polishconstitution.org/Konstytucja-PL.html>> [dostęp: 17.02.2017].

pewnych sformułowań preambuły<sup>29</sup>, które wydawałyby się nawiązywać do koncepcji interesu publicznego (racji stanu), wskazuje, że pojęcie dobra powszechnego odpowiada łacińskiemu terminowi *bonum commune* i mieści się w obecnej w polskiej myśli konstytucyjnej tradycji klasycznej dobra wspólnego<sup>30</sup>.

Kolejne polskie konstytucje okrojowane przez ościennych władców milczą na temat dobra wspólnego (dobra powszechnego). Choć Konstytucja marcowa<sup>31</sup> w preambule odwołuje się do tradycji Konstytucji 3 maja, nie wspomina już o „dobru powszechnym”.

Natomiast Konstytucja kwietniowa<sup>32</sup> już w art. 1 stanowi, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Następnie w art. 4 oraz art. 5 używa podobnego pojęcia „dobro powszechne”: „W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki”. Artykuł 5 ust. 2 i 3: „Państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń. Granicą tych wolności jest dobro powszechne”. Ponadto, zgodnie z art. 9: „Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego”.

Wspólne dobro w Konstytucji kwietniowej rozumiane jest odmiennie niż w tradycji klasycznej. Charakterystyczny jest tutaj prymat dobra państwowego nad dobrem indywidualnym. Do państwa należy przywilej ograniczania przyrodzonych wolności i praw człowieka. Życie społeczne toczy się też przede wszystkim w ramach państwa

---

<sup>29</sup> Ibidem, np. „[...] ceniąc drożej nad życie, nad szczęśliwość osobistą, egzystencję polityczną, niepodległość zewnętrzną i wolność wewnętrzną narodu [...]”.

<sup>30</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 163. Warto jednak zwrócić uwagę na działalność Kuźnicy Kołłątajowskiej oraz fragment preambuły: „[...] a chcąc korzystać z pory, w jakiej się Europa znajduje [...]”. Przynajmniej części twórców konstytucji nieobce były idee rewolucji francuskiej, która kontynuowała myślenie w kategoriach interesu publicznego. Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 47.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).

<sup>32</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).



i to ono jest władne rozstrzygać konflikty między dobrem powszechnym a dobrami jednostkowymi. Ówczesne myślenie o wspólnym dobru dobrze oddaje stwierdzenie: „państwo nie jest związkiem politycznym dla zachowania praw przyrodzonych człowieka”<sup>33</sup>. O art. 1 Konstytucji kwietniowej, w komentarzu do tez konstytucyjnych, pisało także: „Państwo nie jest tu traktowane jako związek jednostek powołany do troszczenia się o dobro tych jednostek, ale jako całość, która sama w sobie stanowi dobro, a zatem ma wartość niezależną, ponadindywidualną. W podstawowym zagadnieniu stosunku jednostki i zbiorowości tezy stoją na stanowisku prymatu zbiorowości. Wynika z tego podporządkowanie jednostki zbiorowości ucieleśnionej w państwie. Jednostka jest pojmowana jako człon całości, nie zaś jako byt odrębny”<sup>34</sup>. Pojęcie „wspólnego dobra” w Konstytucji kwietniowej ma więc charakter silnie kolektywistyczny i etatystyczny. Służy ono do wyznaczenia obowiązków obywateli wobec państwa, samo nie określa natomiast kształtu tego państwa i, co więcej, nie wskazuje żadnych wymagań wobec piastunów władzy publicznej. „Wspólne dobro” i „dobro powszechne” w Konstytucji kwietniowej to pojęcia oddziałujące wyłącznie jednostronnie, w sposób wertykalny, określając kształt stosunków na linii państwo–obywatel.

### 3. Zasada dobra wspólnego w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca posłużył się pojęciem „dobra wspólnego” aż czterokrotnie. Po raz pierwszy w preambule, utożsamiając je z Polską (nie zaś z „Państwem Polskim” jak w Konstytucji kwietniowej).

Zasada dobra wspólnego została następnie *explicite* zawarta w części artykułowanej konstytucji, co nadaje jej normatywny charakter.

<sup>33</sup> W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 1939, s. 169, *passim*, [za:] K. Complak, *Normy...*, s. 52.

<sup>34</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 184.

Bezpośrednio do brzmienia art. 1 Konstytucji kwietniowej nawiązuje art. 1 aktualnie obowiązującej konstytucji, umieszczony w rozdziale zawierającym podstawowe zasady ustroju III Rzeczypospolitej, ustanawiający tym samym konstytucyjną zasadę dobra wspólnego. Zwykle na początku części artykułowanej konstytucji określony jest w najpełniejszy sposób charakter państwa<sup>35</sup>. Umieszczenie w tym miejscu zasady dobra wspólnego wskazuje, że ustrojodawca uznał, iż określenie Rzeczypospolitej Polskiej dobrem wspólnym wszystkich obywateli najpełniej odda charakter III Rzeczypospolitej, a także będzie stanowiło swoistą wskazówkę interpretacyjną wobec pozostałych zasad konstytucyjnych<sup>36</sup>.

Artykuł 1 Konstytucji III RP wyrażający konstytucyjną zasadę dobra wspólnego został zaproponowany na etapie prac przygotowawczych jako art. 2, następujący po zasadzie demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”, co było niemal dosłownym powtórzeniem sformułowania art. 1 Konstytucji kwietniowej. Początkowo nie zwracano uwagi na kolejność słów („wspólne dobro” czy „dobro wspólne”), jednak ostatecznie w toku prac nad konstytucją zdecydowano się na formułę „dobra wspólnego”. Odrzucenie „wspólnego dobra” na rzecz „dobra wspólnego” uważa się za świadomą wolę ustrojodawcy zerwania z etatystyczną tradycją Konstytucji kwietniowej na rzecz perspektywy indywidualistycznej<sup>37</sup>. Ponadto zdecydowano się na umieszczenie zasady dobra wspólnego, jako zasady o bardziej ogólnym i pełnym charakterze, przed zasadą demokratycznego państwa prawa.

---

<sup>35</sup> Por. np. art. 1 Konstytucji V Republiki Francuskiej lub art. 1 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii; por. K. Complak, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 14.

<sup>36</sup> P. Winczorek, op. cit., s. 18.

<sup>37</sup> M. Piechowiak, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 130; por. D. Dudek, *Zasada republikańskiej formy państwa*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III RP*, Warszawa 2009, s. 134; odmiennie: W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 19–20. Jednocześnie podnosi się, że dobro wspólne nie stanowi po prostu sumy dóbr indywidualnych. Por. K. Complak, *Normy...*, s. 48.

Przepis art. 1 w obecnym kształcie nadaje charakter służebny państwu i jego organom wobec obywateli. Zasada dobra wspólnego w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyraża więc ogólne zobowiązanie władz państwowych do zapewnienia takiego kształtu wspólnoty politycznej, który zapewni każdej jednostce prawidłowy rozwój oraz zagwarantuje przestrzeganie przyrodzonych praw i wolności. W tym kontekście można odczytywać jego istotę na tle zasady demokratycznego państwa prawa oraz niezbywalnej godności człowieka<sup>38</sup>, które łącznie wyznaczają przestrzeń dla pozostałych norm konstytucyjnych. Co więcej, wobec art. 1 (podobnie jak wobec art. 2 oraz art. 30) nie wystarcza jedynie zapewnienie formalnych gwarancji jego poszanowania, ale wymagane jest podejmowanie konkretnych decyzji politycznych i społecznych ukierunkowanych na realizację zasady dobra wspólnego. Konkretyzację i dookreślenie tych postanowień wyraża przede wszystkim rozbudowany katalog praw i wolności obecny w Konstytucji RP. Należy jednak pamiętać, że „korzystanie z nich powinno być społecznie zorientowane, tzn. służąc ochronie interesów jednostki, powinno służyć równocześnie dobru ogółu”<sup>39</sup>.

W sensie ustrojowym art. 1 wymaga zapewnienia obywatelom takiej pozycji prawnej, dzięki której będą mogli oni aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym. Zobowiązując władze publiczne do zapewnienia warunków rozwoju jednostki, wyklucza zawłaszczenie aparatu państwowego przez jedną określoną grupę (choćby stanowiącą większość)<sup>40</sup> i nakazuje stworzenie warunków współuczestnictwa obywateli w instytucjach publicznych. Artykuł 1 wyklucza zatem zarówno demokratyczną tyranie większości, jak i antydemokratyczny, skrajny elitaryzm.

Tak określona zasada dobra wspólnego nawiązuje do tzw. klasycznej koncepcji dobra wspólnego, w której państwo jest służebne wobec obywateli, a jego celem jest zapewnienie warunków ich rozwoju.

---

<sup>38</sup> E. Zwierzchowski, *Dobro wspólne*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 142.

<sup>39</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>40</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 156.

Następnym przepisem, w którym posłużono się tym pojęciem, jest art. 25 ust. 3 traktujący o współdziałaniu państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych na rzecz dobra wspólnego. Pojęcie dobra wspólnego wykracza więc poza struktury państwowe. Konstytucja tym samym „zaprasza” także inne podmioty do współdziałania na rzecz tworzenia warunków, w których obywatele będą mogli pełniej osiągnąć swój rozwój.

O ile sam art. 1 wydaje się skierowany przede wszystkim do władz publicznych, o tyle art. 82 traktujący o obowiązku wierności Rzeczypospolitej oraz troski o dobro wspólne skierowany jest wprost do samych obywateli. Oznacza to, że „każdy obywatel może korzystać z wszystkich urządzeń i instytucji Rzeczypospolitej, które w swej całości są do jego dyspozycji. Jednocześnie każdy powinien w miarę swych możliwości przyczyniać się nie tylko do niewzruszonego trwania tych instytucji, lecz też przejawiać wysiłki zmierzające do ich rozwoju i rozszerzenia”<sup>41</sup>. Podobnie jak postanowienia art. 1 stanowią wskazówki interpretacyjne i znajdują swoją konkretyzację w poszczególnych prawach i wolnościach człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji RP, tak i art. 82 pełni podobną funkcję, otwierając katalog obowiązków. Jeżeli gdzieś należy się doszukiwać refleksów tradycji Konstytucji kwietniowej, to właśnie w art. 82 Konstytucji. Natomiast art. 1 wspólnie z art. 82 dobrze oddają ideę republikańską, w myśl której państwo jest dobrem wspólnym obywateli, ale jego prawidłowe funkcjonowanie wymaga odpowiednich cnót obywatelskich.

Zasada dobra wspólnego powinna być odczytywana na tle całej Konstytucji RP, łącznie z preambułą, biorąc także pod uwagę rozmaitość tradycji ideowych stojących za pojęciem „dobra wspólnego”. Jednak w przeciwieństwie do „wspólnego dobra” wyrażonego w Konstytucji kwietniowej „dobro wspólne” w obecnej konstytucji ma bardziej złożony charakter. Nie tylko określa obowiązki obywateli wobec państwa, ale także stawia wymagania wobec kształtu instytucji państwowych. Zasada dobra wspólnego obecnie ma wymiar dwustronnie wertykalny.

<sup>41</sup> P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 72.

#### 4. Zasada dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny (TK) wydaje się traktować zasadę dobra wspólnego jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa. Dobro wspólne przywoływane jest często w kontekście innych podstawowych zasad konstytucyjnych będących wzorcami kontroli<sup>42</sup>. Doceniając wartość zasady dobra wspólnego, w jednym z uzasadnień do wyroków Trybunał Konstytucyjny wprost nazywa art. 1 (obok zasad demokratycznego państwa prawa rzeczywistnie istniejącego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności) jedną z podstaw aksjologicznych i normatywnych całej konstytucji<sup>43</sup>. W innym miejscu, w wyroku dotyczącym przestępstwa zniesławienia, TK stwierdza: „Art. 1 i art. 30 Konstytucji nie mogą być traktowane w oderwaniu od siebie, są to bowiem przepisy określające ideowe podstawy ładu państwowego i społecznego [...]”<sup>44</sup>. Dobro wspólne wraz z godnością człowieka w orzecznictwie Trybunału wyznaczają więc granice dopuszczalnych działań ustawodawczych. Ustawodawca powinien „[...] kierować się treścią Konstytucji, a przede wszystkim mieć na uwadze te wartości konstytucyjne, które są konsekwencją przyjętej w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz wynikającej z art. 30 Konstytucji zasady, że godność człowieka jest źródłem wszelkich praw i wolności”<sup>45</sup>.

Analogiczny związek jak między art. 1 oraz art. 30 występuje także między art. 1 oraz art. 2: „Konstytucyjna zasada wyrażająca nakaz poszanowania dobra wspólnego nie może być przeciwstawiona zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Obie te podstawowe zasady konstytucyjne pozostają w ścisłym związku i wzajemnie

<sup>42</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 26; w tym wypadku Trybunał uniknął orzekania na podstawie art. 1, preferując stwierdzanie niezgodności z konstytucją na podstawie innych przepisów.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 34.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128.

<sup>45</sup> Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 1.

się uzupełniają<sup>46</sup>. Można zatem wywnioskować, że dobro wspólne w orzecznictwie Trybunału ma charakter jednej z zasad konstytucyjnych, zasady o charakterze programowym, wpływającej na praktykę stosowania i stanowienia prawa<sup>47</sup>. Takie postrzeganie zasady dobra wspólnego może stanowić nawiązanie do klasycznej jego koncepcji, według której dobro wspólne jest sumą uwarunkowań służących obywatelom do wszechstronnego rozwoju. Celem ustawodawstwa oraz stosowania prawa powinno być więc zapewnienie tych warunków obywatelom.

Z drugiej strony dobro wspólne pojawia się także jako zasada służąca ograniczeniu korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela: „Trybunał Konstytucyjny uważa za fakt niewątpliwy, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane, jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – wzgląd na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju<sup>48</sup>. W innym wyroku: „Troska o to wspólne dobro oznacza konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa<sup>49</sup>. Warto zauważyć, że Trybunał zamiennie posługuje się pojęciami „dobra wspólne” i „wspólne dobro”, co może prowadzić do wniosku, że nawiązuje on w swoim orzecznictwie do koncepcji „wspólnego dobra” znanej Konstytucji kwietniowej, osadzonej w szerszej tradycji myślenia w kategoriach interesu publicznego<sup>50</sup>.

Podobnie Trybunał stosunkowo często zwraca uwagę na zasadę dobra wspólnego, przeciwstawiając ją interesom indywidualnym<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

<sup>47</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 37/02, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147, oraz wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 87.

<sup>48</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 125.

<sup>49</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 96.

<sup>50</sup> Taki wniosek wyciąga z analizy orzecznictwa M. Piechowiak, *Prawne i pozaprawne pojęcia...*, s. 30.

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU 2005, nr 9A, poz. 102.

lub grupowym. W tym kontekście na temat art. 1 Konstytucji RP wypowiedział się w następujący sposób: „wynika z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy”<sup>52</sup>. Podobnie w wyroku dotyczącym prawa do prywatności funkcjonariuszy publicznych, określając wprawdzie dobro wspólne oraz godność jako dobra równorzędne, TK sformułował dyrektywę interpretacyjną użyteczną w określaniu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw<sup>53</sup>.

W kilku orzeczeniach Trybunał zdaje się wprost utożsamiać dobro wspólne z państwem polskim czy też jego majątkiem. W takich przypadkach pojęcie „dobro wspólne” używane jest zamiennie z pojęciami „dobro ogółu” i „interes ogólny”<sup>54</sup>. Dobro wspólne pojawia się wtedy w orzecznictwie TK w kontekście konfliktu między dobrem indywidualnym (partykularnym) a dobrem ogółu. Wiąże się z tym rola dobra wspólnego jako czynnika pozwalającego „utrzymać równowagę”<sup>55</sup> czy też „harmonizować”<sup>56</sup> rozbieżne interesy partykularne. Utożsamianie dobra wspólnego z państwem stanowi kolejną reminiscencję art. 1 Konstytucji kwietniowej.

Trybunał Konstytucyjny posługuje się zatem pojęciem dobra wspólnego w sposób niejednolity. Z jednej strony w niektórych orzeczeniach przyznaje art. 1 rolę jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych, na którą zorientowane powinno być ustawodawstwo. Z drugiej, dobro wspólne przywoływane jest w celu ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, a także w celu ograniczenia możliwości realizacji interesów partykularnych, będących w sprzeczności z interesami wspólnotowymi.

---

<sup>52</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

<sup>53</sup> Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 30.

<sup>54</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50; orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1996, sygn. K 6/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 42.

<sup>55</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 87.

Takie rozumienie dobra wspólnego może prowadzić do nadawania temu pojęciu charakteru nazbyt kolektywnego lub etatystycznego. Szczególnie widoczne jest to w politycznym sposobie posługiwania się pojęciem „dobra ogólnego”. Zwraca się także uwagę, że „częstym źródłem nieporozumień bywa arbitralne rozstrzygnięcie konfliktu między myśleniem indywidualistycznym a kolektywistycznym w imię tego drugiego”<sup>57</sup>. Wobec przyjęcia założenia, że pojęcie dobra wspólnego określa sumę warunków zapewniających obywatelom rozwój oraz stanowi przestrzeń do realizacji konstytucyjnych praw i wolności o bardziej szczegółowym charakterze, posługiwanie się tą zasadą w celu przeciwstawiania interesów jednostkowych interesom kolektywnym wydaje się niewłaściwe.

## Podsumowanie

W pojęciu „dobra wspólnego” widnieje duży potencjał (także o charakterze politycznym) i być może z tego powodu jest ono dosyć rzadko przywoływane w praktyce stosowania prawa. Organy stosujące prawo nie powinny próbować nadawać nowego znaczenia temu pojęciu, ale raczej skupić się na poszukiwaniu kierunku jego interpretacji w ramach obecnej tradycji ideowej i konstytucyjnej za nim stojącej. Błędem byłaby próba rekonstrukcji zasady dobra wspólnego bez odwoływania się do fundamentów, na których została zbudowana. Szczególnie niebezpieczne mogą być wszelkie próby wypełniania klauzuli „dobra wspólnego” treścią mającą legitymować działania w gruncie rzeczy sprzeczne z jej istotą. Jednak świadome zerwanie przez ustrojodawcę z pojmowaniem tego pojęcia przez pryzmat tradycji Konstytucji kwietniowej na rzecz przyjęcia perspektywy personalistycznej (nawiązującej do klasycznej koncepcji dobra wspólnego) wydaje się nieco osłabiać to niebezpieczeństwo.

---

<sup>57</sup> W. Brzozowski, op. cit., s. 21.



## **Common good in the Constitution of the Third Republic of Poland**

### **Summary**

The first article of the Polish Constitution of April 2, 1997, declares that the Republic of Poland is common good to all its citizens. The term common good is built on two pillars: republicanism and Christian social thought. What is more, two different traditions of thought concerning the common good could be distinguished: the classical one which focuses on the conditions that are necessary for the development of citizens, and the statist one which focuses on the state, its prosperity and the interest of it. Those two traditions have their normative resemblance also in the Polish constitutionalism. Some influence of the first tradition can be noticed in the Constitution of May 3, 1791. The second tradition of the common good is primarily embodied in the April Constitution of Poland, but remains rather abandoned in the current one in favor of the classical view. Nevertheless, the constitutional principle of common good is not always perceived coherently with the will of the constitutional legislator. The understanding of different traditions of thoughts that formulated the category of common weal remains crucial for the practice of law, as well as for the proper legislation.