

Paweł Jan Chalcarz* 

Zasada dobra wspólnego w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Idea dobra wspólnego pełni ważną rolę zarówno w polskim porządku prawnym, jak i w systemie prawa administracyjnego. Jest ona nie tylko zasadą konstytucyjną, ale również ważną dyrektywą ważenia interesów jednostek oraz całej wspólnoty. Wskazana zasada ma silne podłoże ustrojowe, gdyż jej rozwój ściśle wiąże się z historią prawa ustrojowego oraz z historią administratywistyki i nauki administracji. Ponadto zasada dobra wspólnego ma imponujące związki administracyjnoprawne, gdyż pozostaje ona w bliskich relacjach z pojęciami-narzędziami prawa administracyjnego, takimi jak chociażby interes administracyjnoprawny. Okazuje się jednak, że – pomimo znaczenia tej zasady dla całego systemu prawa – odgrywa ona z pewnych względów stosunkowo niewielką rolę w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: dobro wspólne, zasada dobra wspólnego, interes administracyjnoprawny, prawo administracyjne

The principle of common good in administrative law – selected issues

Abstract

The idea of the common good plays an important role both in the Polish legal system and in the system of administrative law. It is not only a constitutional principle, but also an important guideline for weighing the interests of individuals and the community as a whole. This principle has strong constitutional foundations, as its development is closely linked to the history of constitutional law and the history of administrative law and administrative science. Moreover, the principle of the common good has impressive administrative and legal connections, as it is closely related to concepts and tools of administrative law, such as administrative and legal interests. However, it turns out that, despite the importance of this principle for the entire legal system, it plays a relatively minor role in the case law of administrative courts for certain reasons.

Keywords: common good, principle of common good, administrative and legal interest, administrative law

* Magister prawa, Uniwersytet Jagielloński, e-mail: pawel.chalcarz@student.uj.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0000-1895-0782>



1. Wprowadzenie

Administracja odgrywa niezwykle ważną rolę w systemie ustrojowym każdego państwa – żadne nie może poprawnie działać bez aparatu administracyjnego. Jako aparat administracyjny opisujemy tzw. **wielką resztę**¹ pełniącą funkcje o różnorodnym charakterze, do których należy zaliczyć przede wszystkim funkcje: organizatorską, świadczącą, kontrolną i ochronną². Funkcje te – a szczególnie funkcja świadcząca oraz funkcja ochronna – doskonale korespondują z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego. „Państwo jako dobro wspólne ma obowiązek troszczyć się [...] o prawa większości, jak i o zabezpieczenie praw mniejszości, również wchodzących w skład Rzeczypospolitej”³. Funkcja ochronna administracji wyraża się zatem w ochronie interesu indywidualnego⁴, a także zabezpieczaniu przyszłych pokoleń.

Chociaż w literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd, że administrację trudno zdefiniować⁵, na uwagę zasługuje definicja Eugeniusza Ochendowskiego, którego zdaniem administracja oznacza wszelką zorganizowaną „działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów”⁶ z góry określoną praktyką prawa i orzecznictwem, a także przepisami prawa administracyjnego oraz innych gałęzi prawa. Administracja ma nadto dualny charakter: publiczny albo prywatny⁷. Należy też wskazać, że administrację publiczną zwykliśmy dzielić na rządową i samorządową⁸ stosownie do reguły, iż „dysponentem [...] administracji jest państwo, które jednak na pewnym etapie rozwoju dzieli się tą administracją z innymi podmiotami zwykle w postaci [...] wspólnot samorządowych”⁹.

Administrację kojarzy się na ogół z tzw. wykonawstwem¹⁰, czyli tym wszystkim, co jest niejako wtórne względem legislacji. Widać to doskonale na przykładzie działalności urzędniczej. Jednakże już Władysław L. Jaworski wskazywał, że działalność administracji ma również charakter twórczy¹¹. Łaciński termin *administrare* słusznie łączymy z pomocniczością, zarządzaniem, służbą społeczeństwu i świadczeniem jednostkom określonych czynności i przedmiotów¹². Aby jednak wykonawstwo było efektywne, skuteczne i praworządne, trzeba przestrzegać reguł i wskazówek, które nazywamy najczęściej zasadami prawnymi. Pośród nich przemożną rolę spełnia zasada demokratycznego państwa prawnego¹³. Państwo polskie – stosownie do art. 1 Konstytucji RP – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Co więcej, ponieważ „postępowanie administracyjne prowadzi do konkretyzacji w decyzji

1 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022, s. 34.

2 Por. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024, s. 17-19.

3 W. Skrzydło, *Komentarz do art. 1*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.

4 B. Adamiak, *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 23-25.

5 E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 14.

6 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 3.

7 M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 11-12.

8 J. Stugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023, s. 13.

9 J. Jagielski, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 32-33.

10 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 35.

11 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, München 1973, s. 6.

12 J. Stugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 13.

13 O prawnoadministracyjnych aspektach zasady państwa prawnego zob. J. Świątkiewicz, *W sprawie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. Dr. Hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 38 i n.

administracyjnej uprawnień lub obowiązków strony¹⁴, to właśnie kompetencja administracyjnoprawna powiązana ściśle z uprawnieniem jednostki i obowiązkiem organu jest spoiwem łączącym prawo administracyjne z prawem ustrojowym.

2. Kwestie historyczne i filozoficzne

Administracja od starożytności do współczesności przeszła długą drogę, wszak normy „o charakterze administracyjnoprawnym znajdujemy [...] w prawie starożytnego Rzymu”¹⁵, natomiast administracja jest tak stara jak sama państwowość¹⁶. Nauka administracji ukształtowała się na przełomie wieków XVII i XVIII, kiedy to dzięki działalności kameralistów i policystów oraz przemianom społecznym, gospodarczym, politycznym i prawnym doszło do kryzysu „starej” administracji¹⁷. Współczesna nauka administracji nie bez powodu zwraca baczną uwagę na dobro wspólne. Zdaniem Krzysztofa Pałeckiego obejmuje ono takie wartości, jak „bezpieczeństwo osobiste [...] [i] ekonomiczne, wolność «od» stanów, które mogą zniewalać, i wolność «do» – wolność do zaspokajania potrzeb wyższych, religijnych i edukacyjnych”¹⁸. Podobnie uważa wielu przywódców religijnych świata zachodniego¹⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że na przestrzeni dziejów istniały „dwie tradycje refleksji nad dobrem prawnym”²⁰. Pierwsza sięga do Arystotelesa i Tomasza z Akwinu, znajdując swój obraz również w republikanizmie i nauce społecznej Kościoła katolickiego²¹. Kontynuacją tej myśli jest obecna w Konstytucji RP z 1997 r. zasada dobra wspólnego²², wyrażana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²³. Druga koncepcja, sięgająca do Niccolò Machiavellego i etatyzmu²⁴, znalazła wyraz w konstytucji kwietniowej przyjmującej optykę decyzyjonistyczną²⁵ i nieomal faszystowską²⁶.

Te dwie tradycje różnią się zasadniczo. Chodzi tu przede wszystkim o stosunek do roli jednostki i zbiorowości ludzkiej. Dzięki temu ten konflikt zbliża się niechybnie do jednego z kluczowych punktów sporu pomiędzy zwolennikami myśli platońskiej a reprezentantami myśli arystotelejskiej²⁷. Ów spór toczy się do dzisiaj, pomimo że od śmierci Platona i Arystotelesa upłynęło prawie 2500 lat. Na

14 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, *passim*.

15 Z. Duniewska, *Geneza...*, s. 25.

16 G. Górski, *Historia administracji*, Toruń 2017, s. 12–22, 40–45.

17 C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 14–18; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 39–43; G. Górski, *Historia administracji*, *passim*.

18 K. Pałeczki, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006, s. 203.

19 Tak m.in. Jan XXIII i Jan Paweł II w swoich encyklikach, a także ojcowie soborowi w konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes*.

20 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 24.

21 Szerzej zob. S. Fel, *Dobro wspólne jako wartość i zasada etyczno-społeczna. Perspektywa katolickiej nauki społecznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2021, nr 1–2.

22 O. Pogorzelski, *Zasada dobra wspólnego*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.

23 Wyroki TK: z 3 lipca 2001 r. (sygn. K 3/01); z 18 grudnia 2008 r. (sygn. K 19/07) i wiele innych.

24 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia...*, s. 25.

25 Szerzej zob. P. Bala, „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjonistycznej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, t. 34, nr 3.

26 Krytycznie na ten temat: M. Marcinkiewicz, *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(38).

27 Spór ten dotyczył nie tylko kwestii filozoficznych, ale również prawnych czy politycznych, zob. M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2, s. 15–23.

potrzeby tej pracy skupimy się na zasadzie dobra wspólnego w duchu nurtu klasycznego, związanego bliżej z demokracją, który dominuje w tradycji polityczno-prawnej III Rzeczypospolitej. Jednocześnie należy wskazać na wystąpienie pewnego tąpnięcia w rzeczywistości polityczno-prawnej, jakie stanowiły ostatnie spory o obraz polskiego porządku prawnego²⁸.

Zasada dobra wspólnego ma silne konotacje z dobrami wspólnymi tudzież publicznymi. Jak wskazuje literatura przedmiotu: „Dobra publiczne stanowią jedną z kategorii rzeczy publicznych”²⁹. Jeśli chodzi o okres Polski Ludowej, z przyczyn politycznych bagatelizowano wówczas ideę rzeczy publicznych, zwracając się jednocześnie ku instytucji własności publicznej. Po upadku komunizmu w literaturze³⁰ i orzecznictwie³¹ wskazywano na rosnące znaczenie rzeczy publicznych i dzisiaj myślenie w duchu dobra wspólnego i publicznego jest powszechnie akceptowane w nauce prawa³².

3. Zasada dobra wspólnego w polskim systemie prawa

Należy przyjąć tezę, że zasada dobra wspólnego w polskim porządku prawnym zajmuje poczesne miejsce. Dwie dekady temu Wojciech Jakimowicz trafnie skonstatował, że „z punktu widzenia [...] administracji publicznej państwo prawne może być rozumiane jako system, w którym wszelkie wkroczenie administracji w sferę prawną obywatela musi mieć podstawę ustawową”³³ jako wyraz zasady legalizmu³⁴. Jakimowicz podkreślił również, że administracja to aktywność, w której „realizacja prawa jest środkiem do celu, którym jest zabezpieczenie interesu publicznego”³⁵. Myśl ta jest niezwykle bliska wypływającej ze współczesnej Konstytucji RP tytułowej zasadzie dobra wspólnego.

Interes publiczny pojawia się wielokrotnie w tekście Konstytucji RP, tzn. w art. 17 ust. 1, art. 22, art. 63 oraz art. 213 ust. 1. Co znamienne, w literaturze „podnosi się [...], że konstytucyjne rozumienie kategorii interesu publicznego zdeterminowane jest zasadą dobra wspólnego sformułowaną w art. 1 konstytucji”³⁶ stanowiącym, że nasze państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W prawie administracyjnym, które jest najobszerniejszą gałęzią prawa³⁷, obecne są klauzule odsyłające do interesu prawnego³⁸. Zarówno ustrojodawca (art. 21 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP), jak i ustawodawca zwykły posługują się terminami bliskoznacznymi do interesu publicznego, takimi jak „cel publiczny” (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), a także „dobro publiczne”, „zadania publiczne” i innymi³⁹, co niestety znamionuje pewnego rodzaju chaos legislacyjny i rozmycie semantyczne.

28 A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, *passim*; L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 23, Warszawa 2023, *passim*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 10, Warszawa 2023, s. 36–39; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 108–109.

29 R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 79.

30 M. Szubiakowski, *V. Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. 9. Rzeczy publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 133–134; I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.

31 Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1(4), poz. 1.

32 K. Szlachetka, *Rzeczy publiczne/majątek publiczny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Rzeczy publiczne jako przedmiot*, [w:] *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, red. A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak, Łódź–Warszawa 2018.

33 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 39.

34 M. Szubiakowski, *Zasada legalizmu*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 45–46.

35 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*

36 Tamże, s. 121.

37 Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne materialne*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 23.

38 Por. L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17.

39 Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 122 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, s. 42.

Należy również zauważyć, że istotną implikacją zasady dobra wspólnego stanowią obowiązki i ciężary publiczne, ponoszone przez wszystkich obywateli. Myśl tę wyrażono już w art. 84 konstytucji marcowej⁴⁰. Natomiast zgodnie z art. 84 Konstytucji RP z 1997 r. „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”, które to ciężary mogą mieć charakter rzeczowy – jak jest zwykle – lub osobisty⁴¹. Instytucją komplementarną⁴² do obowiązków publicznych są prawa publiczne – te kategorie prawne pozostają w swoistej symbiozie i odgrywają ważną rolę w polskim porządku prawnym. Mówi się nawet, że prawa człowieka „wyznaczają nieprzekraczalną granicę dla prawa [...] sprzecznego”⁴³ z wartościami ucieleśniającymi prawa i wolności człowieka.

Płaszczyzną wspólną dla konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz dobra wspólnego w kontekście administracyjnej zasady wagi interesów publicznych i prywatnych jest znana powszechnie koncepcja sprawiedliwości społecznej⁴⁴. W literaturze przedmiotu⁴⁵ wskazuje się często na potrzebę godzenia interesu publicznego i prywatnego, dla których wspólnym mianownikiem jest zasada dobra wspólnego wymagająca dowartościowania. Jak ujął to Jan Zimmermann, „właściwością administracji publicznej [...] jest [...] dokonywanie wyboru, wagi racji, dowodów, celów, interesów, stanowisk, faktów, kryteriów [...] prowadzenie wartościowań, nawet wyważanie ryzyka [...] rozwiązywanie konfliktów, a nie tylko korzystanie z luzów dyskrecjonalnych”⁴⁶.

4. Administracyjnoprawne aspekty zasady dobra wspólnego

„Administracja jako zjawisko społeczne⁴⁷ ma za zadanie realizować interes publiczny”⁴⁸, państwo bowiem jako zorganizowana struktura polityczno-prawna i społeczno-gospodarcza wyposażona w aparat przymusu⁴⁹ jest polem ścierania się różnych grup interesów. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że „celem administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego, a jednocześnie na rzecz dobra jednostki”⁵⁰. Dzięki wskazanej dychotomii z łatwością przychodzi nam odróżnić interes prywatny od publicznego.

Interes prawny należy do tzw. pojęć-narzędzi prawa administracyjnego⁵¹ i w związku z tym pełni bardzo ważną funkcję w szeroko rozumianym systemie prawa administracyjnego⁵². Wcale niedawno poczyniono niezwykle interesującą obserwację: „nauka prawa zajmuje się przede wszystkim wyjaśnianiem

40 R. Michalska-Badziak, *Dobra...*, s. 80–81.

41 M. Szubiakowski, *V. Podstawowe pojęcia teoretyczne...*, s. 127–129.

42 Szerzej zob. P. Zamelski, *Równowaga praw i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*, Lublin 2014.

43 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia...*, s. 26.

44 C. Banasiński, *Prawo...*, s. 46–47.

45 *Dobro wspólne. Teoria...*, *passim*.

46 J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 159.

47 Na znaczenie społeczne administracji zwrócił uwagę F. Longchamps, zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, *passim*.

48 Tak E. Ochendowski, za: J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 15.

49 E. Klima, *Państwo – historia idei*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2009, t. 10, s. 3 i n.; M. Lipska-Toumi, *Powszechna historia ustroju państw – ćwiczenia*, Warszawa 2018, s. 2.

50 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 38.

51 J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 98; R. Kusiak-Winter, *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczeko, Warszawa 2023, s. 363.

52 E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 58, nr 2, s. 161; B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 170.

[...] roli [interesu publicznego] w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵³. Natomiast wspomniany już Wojciech Jakimowicz, porównując interes prawny i faktyczny, dochodzi do konkluzji, iż interes faktyczny pod wpływem obiektywizacji zyskuje podbudowę normy prawnej i staje się w ten sposób nową rzeczywistością, którą zwykliśmy określać mianem interesu prawnego⁵⁴.

Interes prawny w prawie administracyjnym ma wymiar zarówno materialnoprawny, jak i procesowy, co widać na przykładzie procedury sądownoadministracyjnej⁵⁵. Zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, zwana również zasadą ogólną wyważania interesów⁵⁶ czy też zasadą uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki⁵⁷, zajmuje poczesne miejsce w systemie prawa administracyjnego⁵⁸. Interes prawny jest opisywany, gdyż w administratywistyce nie jest definiowany co do zasady⁵⁹ jako „oczywisty, własny, indywidualny [...] konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny”⁶⁰, ale rozpatrywany zawsze *in concreto*.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na pogląd Grzegorza Łaszczycy dotyczący interesu prawnego. Trafnie powiązał on pojęcie interesu z potrzebą, korzyścią i pragnieniem, jednocześnie akcentując jego dwa wymiary: subiektywny i obiektywny⁶¹, podążając w ślad za Emanuelem Iserzonem, który dowartościował wymiar psychologiczny interesu⁶². Przedstawiciele doktryny administratywistycznej sądzą, że „interes może być albo tylko stanem faktycznym, a mianowicie stanem psychicznym, emocjonalnym jednostki, jej pragnieniem zachowania lub osiągnięcia pewnego stanu rzeczy lub też stanem prawnym wynikającym z normy prawnej, stwarzającym dla jednostki roszczenie prawne”⁶³.

Ernest Knosala słusznie wskazuje na znaczenie zasady dobra wspólnego w kontekście neutralności i bezstronności urzędników państwowych⁶⁴, którzy są niejako twarzą administracji publicznej i kształtują obraz państwa polskiego w świadomości obywateli⁶⁵. Zasada dobra wspólnego ma charakter normatywny dla nauki administracji⁶⁶ i jako taka odgrywa w niej ważną, choć czasem nieco zapomnianą, rolę. Ewa Pierzchała trafnie wskazała, że „dopuszczenie osób fizycznych [...] do wykonywania zadań [...] administracji publicznej było świadomym określeniem granic współdziałania społeczeństwa

53 J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 38, s. 127.

54 W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39), s. 10–11.

55 T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 106–107.

56 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 129.

57 J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 32–33.

58 E. Olejniczak-Sobczak, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Dunińska i in., s. 124.

59 Definicję interesu prawnego z Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznano za niecelową i nieadekwatną, zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 40.

60 W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41.

61 G. Łaszczycza, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 169–170.

62 E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970, s. 90.

63 E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, za: G. Łaszczycza, *Pojęcie strony...*, s. 171.

64 E. Knosala, *Zarys...*, s. 53–54.

65 Zob. E. Pierzchała, *Ewolucja postępowania administracyjnego w ostatnim 25-leciu*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015, s. 420–421.

66 Szerzej zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, t. 69.

z przedstawicielami administracji⁶⁷. Taka właśnie powinna być administracja – dbająca o interes jednostki i ogółu, czyli urzeczywistniająca zasadę dobra wspólnego. Stosownie do uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku: „Zaufanie do organów władzy publicznej to przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami [...] prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Przepisy art. 7 i art. 8 k.p.a. podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji⁶⁸. Widać tu jak na dłoni, jak wielka odpowiedzialność spoczywa na piastunach kompetencji administracyjnych.

Wyrażony w art. 7 k.p.a. termin „interes społeczny” stosuje się zamiennie z terminem „interes publiczny⁶⁹, będącym owocem myśli administratywistycznej okresu słusznie minionego, podobnie jak termin „słuszny interes obywateli”, również wyrażony w art. 7 k.p.a., co oczywiście nie jest przypadkowe. Hanna Knysiak-Sudyka wskazuje, że „w ramach interesu społecznego [...] [wyróżniamy] interes ogólnonarodowy, interes gminy, powiatu czy innej społeczności⁷⁰. Co znamienne, interes podmiotu zbiorowego to interes wspólny dla danego podmiotu, a nie suma interesów członków tworzących tę zbiorowość społeczną⁷¹, gdyż interes zbiorowości również podlega wazeniu – uwagi te są niezwykle cenne w kontekście dyskursu prawnego i politycznego.

Jeśli zaś chodzi o ocenę „zasadności ochrony interesu społecznego⁷², wymaga ona uwzględnienia bardzo różnych czynników: „*ratio legis* aktu prawnego [...] cele i zadania, jakie ustawodawca pragnął osiągnąć przez [...] regulację, konsekwencje wynikające z [...] zasad danej gałęzi prawa i nawet danego aktu prawnego [...] dla działalności [...] organu, powszechnie przyjęte w doktrynie i orzecznictwie [...] oceny, system uznanych wartości społecznych i [...] odbiór społeczny danej regulacji prawnej⁷³. Jak wskazuje Tadeusz Woś: „dopiero po wszechstronnym rozważeniu [...] tych uwarunkowań można próbować określić, na czym polega interes społeczny [...] [*in concreto*] i ocenić, czy organ dokonał prawidłowego wyważenia obu interesów⁷⁴ w duchu art. 7 k.p.a., zwłaszcza że możliwość kolizji interesów⁷⁵ nie jest „tylko” możliwa, ale raczej wysoce prawdopodobna⁷⁶.

Wypada jeszcze wspomnieć o kategorii interesu publicznego określanej mianem interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Występuje ona w wielu ustawach, do których należy zaliczyć Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz Ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, i jest przedmiotem ożywionego dyskursu w doktrynie⁷⁷. W prawie administracyjnym ta konstrukcja prawna była szczególnie widoczna w rewizji nadzwyczajnej wyroku NSA (art. 57 ust. 2 Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA) – instytucji prawnej

67 E. Pierzchała, *Ewolucja postępowania administracyjnego...*, s. 419.

68 Wyrok WSA w Białymstoku z 5 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Bk 651/23, LEX nr 3647481.

69 J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 107.

70 H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 7, [w:] tejże, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, nb. 6.

71 H. Knysiak-Sudyka, *Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego, [w:] Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 112.

72 H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 7, nb. 6.*

73 T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, t. 20, s. 119.

74 Tamże.

75 T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 51.

76 Zob. G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014, s. 97–99; S. Kasprzak, *Konflikt interesu w sferze publicznej administracji państwowej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, nr 3, *passim*.

77 E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego...*

z okresu transformacji ustrojowej, która to miała charakter pośredni pomiędzy środkiem nadzoru i środkiem odwoławczym⁷⁸. Ponadto występuje interes lokalny⁷⁹, który do pewnego stopnia jest związany ze wspólnotą lokalną, gminną.

5. Dobro wspólne w orzecznictwie sądów administracyjnych

Kontrola sądowa znacząco różni się od kontroli administracji publicznej, sprawowanej „wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego”⁸⁰. Należy stwierdzić, że „celem [...] kontroli sądowej jest eliminowanie z obowiązującego porządku prawnego aktów oraz czynności organów [...] niezgodnych z prawem i przywrócenie stanu zgodnego z prawem”⁸¹. Tak więc legalizm jest najważniejszym w postępowaniu sądowoadministracyjnym kryterium oceny zasadności skargi.

Znaczenie interesu prawnego w kontekście skarżenia decyzji administracyjnej czy też przedmiotu zaskarżenia jest widoczne w polskim prawie administracyjnym zarówno w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁸², jak i współcześnie⁸³. Stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest ten, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, lecz postępowanie sądowoadministracyjne ma własne autonomiczne rozumienie strony, gdyż zgodnie z art. 50 p.p.s.a. legitymację skargową mają nie tylko osoby posiadające interes prawny, ale również niektóre inne podmioty prawa. Jak wskazuje Hanna Knysiak-Sudyka, „skuteczność środka prawnego [...] inicjującego postępowanie przed sądem [...] mierzona jest jego zdolnością do aktualizacji kompetencji sądowoadministracyjnej”⁸⁴.

Należy też zauważyć, że orzecznictwo w niewielkim stopniu odwołuje się do art. 1 Konstytucji RP, i chociaż najczęściej stosuje go Trybunał Konstytucyjny, to w ograniczonym zakresie także sądy administracyjne odwołują się do omawianej zasady. Zasada ta jest paradoksalnie wielkim nieobecny w względu na jej szeroko pojęty wymiar aksjologiczny⁸⁵, dzięki któremu stanowi ona podbudowę dla wielu instytucji prawa, w tym na wskroś administratywistycznego interesu prawnego i jego różnych postaci. Niestety wobec niedookreślonego charakteru i trudności ze zdefiniowaniem zasady dobra wspólnego sądy administracyjne niechętnie się do niej odwołują.

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. I SA/Ka 1740/98) „dokonał interpretacji art. 9 k.p.a. przez pryzmat art. 1 Konstytucji”⁸⁶. Oto teza tego wyroku wyjęta z uzasadnienia: „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie [...] okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 Kpa) powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako [...] podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie [...] gdy urzędnik stwierdza [...] że strona zamierza

78 T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 272 i n.

79 J. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne*, s. 45–46.

80 Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.

81 T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 19.

82 Tamże, s. 105 i n.

83 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 170 i n.; K. Klonowski, *Modele sądowej kontroli administracji*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 22–23.

84 J.G. Firlus, *Środki prawne inicjujące kontrolę sądowoadministracyjną*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 98.

85 M. Piechowiak, *Prawnnonaturalny charakter klauzuli dobra wspólnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010; P. Tuleja, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.

86 J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 29.

podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma [...] obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami⁸⁷. Orzeczenie to doskonale pokazuje, że zasada dobra wspólnego jest ważnym drogowskazem w postępowaniach administracyjnych, a w tym konkretnym przypadku drogowskaz ten kształtuje niezwykle istotny w perspektywie prawa procesowego obowiązek informowania stron i wyjaśniania jej zawichości procesowych. Widoczna jest tu jak na dłoni konieczność ochrony interesów strony, która w postępowaniu administracyjnym jest w „gorszej” sytuacji niż organ kształtujący sytuację administracyjnoprawną strony.

Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z 19 listopada 2025 r. (sygn. I OSK 1610/25) NSA doszedł do następujących wniosków: „Wykonując zadania w zakresie rozstrzygania spraw administracyjnych organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym (zasadami legalizmu, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli)”⁸⁸. Wskazuje to, że zasada dobra wspólnego pełni ważką rolę jako swoista matrioszka dla innych zasad, a także miejsce ich przenikania się i mieszania. Pominięcie tej zasady będzie skutkowało niezrozumieniem polskiego porządku prawnego, jego specyfiki i charakteru. Podsumowując ten wątek, należy przyznać, że zasada dobra wspólnego łączy się z niezwykle ważnymi zasadami postępowania administracyjnego, takimi jak wspomniane zasada legalizmu czy zasada prawdy obiektywnej.

Zasada dobra wspólnego pojawia się nadto w stosunkowo nielicznych uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych, zwykle pełniąc funkcję służebną i mając raczej walor wzmacniający argumentację, ukazując aksjologię prawa administracyjnego czy też w ogóle prawa publicznego niż samodzielny wymiar. Wystarczy przytoczyć uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r. (sygn. I SAB/Wr 276/23): „Obowiązek organu działania zgodnego z prawem (art. 6 k.p.a.) wynika z prawa do dobrej administracji wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasady sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP) czy zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)”⁸⁹. W tej optyce dobro wspólne jawi się jako jeden z fundamentów polskiego porządku prawnego. Osobną kwestią jest natomiast to, czy fundament ten wpływa w sposób realny na cały system prawny.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2025 r. (sygn. II SA/Go 485/25) zauważył, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Określenie sprawy jako «publicznej» wskazuje na to, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu)”⁹⁰. Orzeczenie to wpisuje się w szerszy nurt traktowania regulacji dotyczących informacji publicznej w jego publicznoprawnym wymiarze. Pokazuje to w sposób niezwykle dobitny, że dobro wspólne jest właściwe dla rozważań dotyczących prawa publicznego i jego wpływu na życie społeczne i publiczne.

6. Wnioski

Podsumowując, należy opowiedzieć się za tezą, że zasada dobra wspólnego odgrywa ważną rolę w polskim porządku prawnym i w dyskursie publicznym. Omawiana zasada leży u podstaw zasad rządzących administracją publiczną, nauką administracji oraz prawem administracyjnym i procedurą

87 Wyrok NSA w Katowicach z 12 kwietnia 2000 r., sygn. I SA/Ka 1740/98, LEX nr 42031.

88 Postanowienie NSA z 19 listopada 2025 r., sygn. I OSK 1610/25, LEX nr 3945195.

89 Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r., sygn. I SAB/Wr 276/23, LEX nr 3655184.

90 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 listopada 2025 r., sygn. II SA/Go 485/25, LEX nr 3941829.

administracyjną. Ponadto zasada ta ma rudymenarny wymiar aksjologiczny, teoretyczny, filozoficz-noprawny i normatywny; jest ona obecna nie tylko w poglądach doktryny, ale również do pewnego stopnia w orzecznictwie. Autor postuluje dowartościowanie wzmiankowanej zasady właśnie w orzecznictwie, zwłaszcza że historia kształtowania się zasady dobra wspólnego doskonale pokazuje, iż w prawie i polityce podstawowe idee i pojęcia są niezwykle ważne i istotne dla utrzymania jedności i wspólnoty.

Bibliografia

- 25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015.
- Adamiak B., *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Antoszewski A., *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2.
- Bala P., „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjonistycznej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, t. 34, nr 3.
- Banasiński C., *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne materialne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Fel S., *Dobro wspólne jako wartość i zasada etyczno-społeczna. Perspektywa katolickiej nauki społecznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2021, nr 1–2.
- Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Firlus J.G., *Środki prawne inicjujące kontrolę sądowoadministracyjną*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023.
- Florczak-Wątor M., Grabowski A., *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973.
- Gardocki L., *Prawo karne*, wyd. 23, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2023.
- Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2017.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970.
- Jagielski J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022.
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022.

- Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39).
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Rzeczy publiczne jako przedmiot*, [w:] *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, red. A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak, Łódź–Warszawa 2018.
- Kasprzak S., *Konflikt interesu w sferze publicznej administracji państwowej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, nr 3.
- Klima E., *Państwo – historia idei*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2009, t. 10.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Klonowski K., *Modele sądowej kontroli administracji*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, Warszawa 2010.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 7*, [w:] *tejsze, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Kołodziejska A., Korzeniowska-Polak A., *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, Łódź–Warszawa 2018.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 58, nr 2.
- Kusiak-Winter R., *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Warszawa 2023.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 38.
- Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Lipska-Toumi M., *Powszechna historia ustroju państw – ćwiczenia*, Warszawa 2018.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Makowski G., Mileszyk N., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014.
- Marcinkiewicz M., *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(38).
- Michalska-Badziak R., *Dobra publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, t. 69.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Olejniczak-Sobczak E., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Pałeczki K., *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.

- Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2.
- Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- Piechowiak M., *Prawnopraktyczny charakter klauzuli dobra wspólnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Pierzchała E., *Ewolucja postępowania administracyjnego w ostatnim 25-leciu*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015.
- Pogorzelski O., *Zasada dobra wspólnego*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.
- Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2024.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalski-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2002.
- Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016.
- Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa 2023.
- Sierpowska I., *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 1*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. 4, Warszawa 2023.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Szlachetka K., *Rzeczy publiczne/majątek publiczny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Szubiakowski M., *V. Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. 9. Rzeczy publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., *Zasada legalizmu*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Świątkiewicz J., *W sprawie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. Dr. Hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, t. 20.
- Woś T., *Postępowanie sędziowskoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.
- Zamelski P., *Równowaga praw i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*, Lublin 2014.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).
Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., nr 115, poz. 741).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2488).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1860).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1743).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1(4), poz. 1.
Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.
Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, Dz.U. z 2001 r., nr 69, poz. 725.
Wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, Dz.U. z 2008 r., nr 235, poz. 1618.
Wyrok NSA w Katowicach z 12 kwietnia 2000 r., sygn. I SA/Ka 1740/98, LEX nr 42031.
Postanowienie NSA z 19 listopada 2025 r., sygn. I OSK 1610/25, LEX nr 3945195.
Wyrok WSA w Białymstoku z 5 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Bk 651/23, LEX nr 3647481.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 listopada 2025 r., sygn. II SA/Go 485/25, LEX nr 3941829.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r., sygn. I SAB/Wr 276/23, LEX nr 3655184.