

Przegląd Religioznawczy 2(280)/2021

The Religious Studies Review

ISSN: 1230-4379

e-ISSN: 2658-1531

www.journal.ptr.edu.pl

GRACJANA DUTKIEWICZ

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Wydział Nauk Humanistycznych
i Społecznych

e-mail: g.dutkiewicz@amw.gdynia.pl

ORCID: 0000-0002-0028-4563

JANETTA CHARUTA-KOJKOŁ

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Wydział Nauk Humanistycznych
i Społecznych

e-mail: j.charutakojkol@amw.gdynia.pl

ORCID: 0000-0001-5948-022X

ASTRID MĘCZKOWSKA-CHRISTIANSEN

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych

e-mail: a.meczowska-christiansen@amw.gdynia.pl

ORCID: 0000-0002-4966-7856

DOI: 10.34813/ptr2.2021.8

**Współpraca samorządu terytorialnego
i Wojsk Obrony Terytorialnej jako dobro wspólne
w ujęciu konstytucyjnej zasady dobra wspólnego
i katolickiej nauki społecznej***

The cooperation of local government and the Territorial Defence Forces
as the common good in terms of the constitutional principle
of the common good and Catholic social doctrine

Abstract. Local self-government constitutes the common good of the state and all its citizens. His appointment is justified by the implementation of various goods, delivery of public services, undertaking activities and cooperation aimed at satisfying the collective

* Publikacja została przygotowana w ramach grantu badawczego MON, nr projektu H-1-1-1-004/2018.

needs of civic communities – the state community and self-government communities. Recognition of local government as a special good can be found in many approaches, among which a special place is occupied by the constitutional principle of the common good and social doctrine of the Catholic Church. Both meanings correspond with each other, and their interpretations recognize local government as the common good of the state and all citizens, at the same time citizens who are residents of individual self-government communities. What is the common good of local government? What is the understanding of the common good of local government in terms of the constitutional principle of the common good and social doctrine of the Catholic Church? What is the understanding of the common good within the framework of cooperation between local government and the Territorial Defence Forces? This study is an attempt to answer these questions, as well as to indicate selected examples of the title relationship for the common good.

Keywords: local government, local government communities, Territorial Defence Forces, constitutional principle of the common good, Catholic social teaching, Catholic social doctrine.

Samorząd terytorialny jest dobrem wspólnot samorządowych, które mieści się w obszarze dóbr wspólnoty państwowej. Jego powołanie i funkcjonowanie uzasadniane są troską o dobro wspólne wszystkich obywateli. Związek ten oparty jest na założeniu, że wszyscy uczestnicy wspólnoty państwowej, będąc jednocześnie członkami wspólnot samorządowych, współdziałają na rzecz jej integralnego rozwoju. W odniesieniu do wspólnot samorządowych rolą samorządu terytorialnego jest wytwarzanie różnorodnych dóbr w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli, a także służących ich rozwojowi jako członków wspólnot samorządowych. W ten sposób samorządy terytorialne przyczyniają się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Uznanie samorządu terytorialnego za szczególny rodzaj dobra można osadzić w rozmaitych ujęciach, wśród których wyróżnione miejsca zajmują konstytucyjna zasada dobra wspólnego oraz katolicka nauka społeczna. Oba ujęcia korespondują ze sobą, a ich interpretacje ukazują samorząd terytorialny jako dobro wspólne, które służy wszystkim obywatelom.

Czy można, a jeśli tak, to czym uzasadniać uznanie samorządu terytorialnego za dobro wspólne? Jak rozumieć ideę samorządu terytorialnego jako dobra wspólnego w odniesieniu do konstytucyjnej zasady dobra wspólnego oraz katolickiej nauki społecznej? W jaki sposób można rozumieć dobro wspólne w odniesieniu do współpracy samorządu terytorialnego i Wojsk Obrony Terytorialnej? Podstawowym celem opracowania jest próba odpowiedzi na te pytania, jak również wskazanie przykładów tytułowej relacji w osiągnięciu dobra wspólnego wspólnot obywatelskich, tj. wspólnoty państwowej i wspólnot samorządowych.

W niniejszych rozważaniach pod pojęciem dobra wspólnego kryje się oparty na współpracy, kompromisie i wolności porządek społeczny, w którym funkcjonują instytucje, powołane do realizacji celów dobra wspólnego wszystkich obywateli (Strzelczyk, 2009, s. 245–248), zapewniające rozwój całej wspólnoty państwowej, a w jej ramach – rozwój mniejszych wspólnot samorządowych. Jedną z głównych instytucji służących realizacji dobra wspólnego jest samorząd terytorialny, tworzony przez niezależne i samodzielne wspólnoty samorządowe. Zapewnia on rozwój wspólnot samorządowych jako elementów nieodłącznie związanych z całością wspólnoty państwowej, m.in. przez podejmowanie działań, współdziałanie i współpracę z innymi podmiotami.

Dobro wspólne w powszechnym znaczeniu ma najczęściej wymiar moralny, wyraża pozytywną wartość wszelkich czynów i zachowań ludzkich (Wesoły, 2010, s. 261). Pogląd ten wywodzi się z prawa naturalnego, rozumianego jako „całość praw przyznanych człowiekowi na mocy jego natury” (Zamelski, 2012, s. 180). Dobro wspólne, jako idea osadzona w kontekście aksjologicznym, służy opisowi lub podkreśleniu znaczenia wartości (materialnych lub niematerialnych) ważnych dla całych społeczności. Jest ono także utożsamiane z dobrem publicznym, dobrem powszechnym i dobrem ogólnym (Prandecki, 2016, s. 55–56).

Teza towarzysząca przedstawianym rozważaniom odnosi się do uznania samorządu terytorialnego za dobro wspólne. Z jednej strony, znajduje ona uzasadnienie w obszarze praktyk społecznych, tj. w działaniach samorządu, polegających na tworzeniu warunków i osiągnięciu celów przynoszących korzyści wszystkim obywatelom należącym do wspólnot samorządowych, rozumianych jako części składowe państwa. Obywatele wchodzą z mocy prawa w poszczególne wspólnoty samorządowe, biorą udział w działaniach zorientowanych na realizację ich dobra (jako dobra wspólnego), a tym samym przyczyniają się do urzeczywistniania dobra całej wspólnoty państwowej. Z drugiej strony, rozumienie samorządu terytorialnego jako dobra wspólnego znajduje uzasadnienie zarówno w prawie świeckim, jak i w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. Można je więc rozważać w świetle wybranych interpretacji konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, a także katolickiej nauki społecznej. Oba ujęcia w znaczący sposób odnoszą się do roli samorządu terytorialnego w urzeczywistnianiu dobra wspólnego państwa i wszystkich obywateli, toteż zostaną wykorzystane w poniższych rozważaniach. Przywołane ujęcia, podobnie jak wskazuje na to kształt społecznych praktyk w państwie demokratycznym, odnoszą się do zagadnienia rozwoju samorządu terytorialnego jako skutecznej drogi do realizacji publicznego i wspólnego interesu. Proces ten dokonuje się na gruncie współczesnych wyzwań, problemów i dążeń samorządów, a nade wszystko obejmuje działania podejmowane w ramach współpracy

samorządów z innymi podmiotami, z orientacją na określone efekty. Jednym z przykładów takich działań może być współpraca samorządów terytorialnych z Wojskami Obrony Terytorialnej w kontekście walki z kryzysem wywołanym przez pandemię COVID-19.

Pomijając genezę idei dobra wspólnego, warto wspomnieć, że jej konceptualizacja wyłania się z odległych w czasie refleksji filozoficznych, rozwijanych w obszarze katolickiej nauki społecznej, skąd przenikały one do regulacji prawnych, zwłaszcza konstytucyjnych (Dudek, 2020, s. 20). Korzenie filozoficznych konceptualizacji dobra wspólnego sięgają m.in. poglądów Platona, Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu, opisujących dobro wspólne jako wartość związaną z państwem, prawem i społeczeństwem. Dla przykładu: u Platona i św. Tomasza z Akwinu idea dobra wspólnego służy ocenie i analizie życia społecznego. Z kolei u Arystotelesa za właściwy i sprawiedliwy uznaje się ten ustrój polityczny, który służy dobru wspólnemu. Podobnie w obszarze aktualnej doktryny społecznej Kościoła katolickiego wyraźne jest przekonanie, że zadaniami stojącymi przed wspólnotami politycznymi, w tym przed całym państwem, jest troska o dobro wspólne wszystkich obywateli (Benestad, 2011, s. 81–112).

W ujęciu katolickiej nauki społecznej do dobra wspólnego nawiązują następujące dokumenty: Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (1965) i społeczne encykliki papieży, tj. *Rerum novarum* Leona XIII (1891), *Quadragesimo anno* Piusa XI (1931), *Mater et magistra* i *Pacem in terris* Jana XXIII (1961, 1963), *Populorum progressio* Pawła VI (1967), *Laborem exercens*, *Sollicitudo rei socialis* i *Centesimus annus* Jana Pawła II (1981, 1987, 1991) oraz *Deus caritas est* i *Caritas in veritate* Benedykta XVI (2005, 2009). Wybrane ich treści zostaną wykorzystane w dalszej części artykułu.

Samorząd terytorialny jako dobro wspólne

W rozważaniach nad dobrem samorządu terytorialnego za szczególnie ważne uznaje się to, że jest ono nadrzędną wartością – czyli tym, co szczególnie dobre, cenne i korzystne – dla wspólnoty państwowej, co służy umacnianiu jej dobrobytu, ładu i porządku konstytucyjnego. Szczególną rolę w tym względzie odgrywają obowiązki samorządu terytorialnego, do których należy przede wszystkim osiągnięcie i dystrybucja różnych dóbr służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, a zarazem obywateli wspólnoty państwowej. Nie ma zatem wątpliwości, że dobro samorządu terytorialnego wpisuje się w dobro wspólne całego państwa. W tym kontekście samorząd terytorialny

jest instytucją służącą urzeczywistnianiu tego ostatniego, czyli zapewniającą dobrostan wspólnotom obywatelskim.

Samorząd terytorialny tworzą wspólnoty samorządowe. Są one integralnym elementem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej – nie ma dzisiejszej Rzeczypospolitej Polskiej bez wspólnot samorządowych, nie ma też wspólnot samorządowych bez Rzeczypospolitej Polskiej (Duniewska, 2016, s. 32). Wspólnoty te uczestniczą w urzeczywistnianiu jej dobra, zgodnie z zasadą, że ich dobro jest dobrem wspólnym, bowiem Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Tak rozumiane dobro wspólne znajduje wyraz w konstytucyjnej zasadzie dobra wspólnego jako naczelnej zasadzie Konstytucji RP z 1997 r.

Dobro wspólne, o jakim mowa wyżej, realizowane jest dzięki przynależności obywateli do samorządu terytorialnego. Członkowie samorządu terytorialnego, zamieszkujący dane terytorium, realizują swoje interesy w ramach niezależnych i samodzielnych wspólnot samorządowych, posiadających prawo do zarządzania swoimi sprawami, rozwiązywania problemów oraz wykonywania zadań publicznych. Prawo umacnia uprawnienia obywateli oraz (ich) wspólnot samorządowych do działania we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i rachunek (Dutkiewicz, 2019, s. 152; 2010, s. 194; 2018, s. 122). Zgodnie z tym odpowiedź na pytanie o przesłanki uzasadniające uznanie samorządu terytorialnego za dobro wspólne może przyjąć następującą formę: samorząd terytorialny, w postaci mniejszych wspólnot samorządowych, będących elementem większej wspólnoty państwowej, funkcjonuje dla dobra wspólnego wszystkich obywateli; jego rola polega także na byciu gospodarzem wspólnot samorządowych – odpowiedzialnym za ich rozwój, m.in. przez podejmowanie działań, współdziałanie i współpracę z innymi podmiotami (Parysek, 2015, s. 28–29; Dutkiewicz, 2018, s. 125).

Warto także poruszyć kwestię dobra samego samorządu. Skoro wspólnoty samorządowe uczestniczą w budowaniu dobra wspólnego, to powinny korzystać z jego zasobów. To ostatnie pozwala pojmować samorządy terytorialne jako „małe ojczyzny”, wypełniające przestrzeń pomiędzy wspólnotą rodzinną i ogólnopaństwową, których dobro jest udziałem wszystkich obywateli (Duniewska, 2016, s. 31–32).

W odniesieniu do administracji państwowej samorząd terytorialny jako dobro wspólne obejmuje społeczność lokalną (gmina, powiat) i regionalną (województwo samorządowe), a jednocześnie jest formą administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i wykonują istotną część zadań publicznych według zasad decentralizacji i subsydiarności. Zadania te mogą być wykonywane bezpośrednio przez obywateli bądź realizowane za pośrednictwem władz samorządu terytorialnego,

pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej (Gawłowski, Machalski i Makowski, 2017, s. 32). W odniesieniu do administracji publicznej misją samorządu terytorialnego jest osiągnięcie i zabezpieczenie dobra wspólnego, rozumianego w kategoriach rozwoju społecznego, gospodarczego, kulturalnego i cywilizacyjnego wspólnot samorządowych, który ma również umacniać ich inne wartości.

Jeśli chodzi o wartości wspólnot samorządowych, to miejscem ich realizacji są terytoria tych wspólnot, które stanowią podstawę kształtowania się różnych postaci życia zbiorowego, celów i więzi mieszkańców owych wspólnot (Ochędowski, 1997, s. 22; Dutkiewicz, 2017, s. 26). W przypadku tych ostatnich za istotne uważa się oddziaływania o charakterze integracyjnym, inspiracyjnym, zabezpieczającym i sankcjonującym. Pierwsze z nich integrują mieszkańców wspólnot samorządowych pod względem psychicznym i fizycznym, wpływają na ich zachowania i postawy oraz są podstawą tworzenia różnych instytucji i organizacji. Drugie z wymienionych inspirują mieszkańców wspólnot samorządowych do podejmowania działań, współdziałania oraz współpracy na rzecz dobra wspólnego, służą realizacji ich celów, a także umacnianiu innych wartości. Z kolei oddziaływania o charakterze sankcjonującym zabezpieczają wartości wspólnot samorządowych przed zagrożeniem i rozpadem, co zapewnia ciągłość ich realizacji. Czwarte z oddziaływań odnoszą się zaś do sankcjonowania różnych celów i dążeń instytucji wspólnot samorządowych jako opartych na systemach norm i wartości. Chodzi więc o zapewnienie trwania, funkcjonowania i możliwości kontrolowania istniejących we wspólnotach samorządowych systemów wartości i opartych na nich praktyk – tym samym samorządy określają, co jest ważne, użyteczne i godne szacunku (Sikora, 2008, s. 95–99). W ten sposób działania samorządów terytorialnych w obszarze kształtowania form życia zbiorowego, w tym wsparcia dla tworzenia wspólnotowych więzi, wpisują się w realizację dobra wspólnego jako celu wspólnot obywatelskich; celu obejmującego dążenia do rozwoju tych wspólnot, ich dobrostanu oraz dobrobytu.

Analizując rolę samorządu terytorialnego w realizacji działań zorientowanych na dobro wspólne, można dostrzec rozległy i otwarty katalog związanych z tym zadań. Niektóre z nich mają charakter obowiązków ustawowych. Są to m.in. sprawy związane z zaopatrzeniem mieszkańców w wodę, energię elektryczną, ciepłą i gaz; kwestie dotyczące ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i organizacji systemu pieczy zastępczej; edukacji publicznej, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, w tym ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; ochrony środowiska i przyrody; gospodarki nieruchomościami i gospodarki wodnej; organizacji ruchu drogowego, transportu zbiorowego i budownictwa mieszkaniowego (kwestie

te regulują ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa). Samorząd terytorialny, jako gwarant realizacji dobra wspólnego lokalnych wspólnot, sam przyjmuje konotacje dobra wspólnego. Współdziałanie, współpraca, partnerstwo, inicjowanie działań na rzecz wspólnoty – to przykłady typowych aktywności podejmowanych przez samorządy, a zarazem to dobro, z którego wszyscy korzystamy (*Jak lokalnie budować dobro wspólne?*). Podobne znaczenie przyjmuje dobro samego samorządu terytorialnego – możemy je rozumieć jako dobro wspólne, osadzone w jego szerszym, tj. lokalnym i ponadlokalnym, kontekście.

Samorząd terytorialny jako dobro wspólne w ujęciu konstytucyjnej zasady dobra wspólnego i katolickiej nauki społecznej

Rozważania nad samorządem terytorialnym jako dobrem wspólnym uzupełnia konstytucyjna zasada dobra wspólnego, w myśl której jest on dobrem wspólnym wszystkich obywateli wspólnoty państwowej i tworzonych przez nich wspólnot samorządowych, za których prawidłowy rozwój odpowiadają i o których dobro się troszczyć. Zasada dobra wspólnego została wyrażona w art. 1 Konstytucji RP z 1997 r., zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Rozumienie tego artykułu nie jest jednoznaczne, bowiem posiada on wiele interpretacji, m.in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w naukach prawnych. Niemniej dość powszechnie za prawidłowy sposób jego rozumienia uznaje się stwierdzenie, że państwo jest wspólnotą wszystkich obywateli, będących również członkami wspólnot samorządowych. Dobro państwa uzasadnia więc powołanie różnych instytucji umożliwiających obywatelom współpracę na rzecz dobra wspólnego oraz jego pomnażanie, wśród których znaczące miejsce zajmuje samorząd terytorialny (Strzelczyk, 2009, s. 264–267). Dobro wspólne – w znaczeniu konstytucyjnej zasady dobra wspólnego – dotyczy również zagwarantowania obywatelom wpływu na bieg spraw państwowych i lokalnych. Państwo jest zatem wspólnym dobrem wszystkich obywateli, co oznacza, że jego obywatele korzystają z gwarantowanych w Konstytucji RP wolności i praw, jednocześnie wykazując się dbałością o te instytucje państwa, które poszerzają sferę ich wolności i sprawczości (Patyra, 2018, s. 232).

Warto dodać, że konstytucyjna zasada dobra wspólnego nawiązuje do zasady subsydiarności (pomocniczości) i koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Celem pierwszej jest poszerzenie zakresu samodzielności wspólnot samorządowych, przede wszystkim w wykonywaniu zadań oraz podejmowaniu

działań i współpracy. Bardzo ważna jest tu działalność państwa względem samodzielnych wspólnot samorządowych, która powinna być wyłącznie pobudzająca i wspierająca, a nie powinna naruszać ich wolności, odbierać prawa do działania i oddolnych aktywności, rozstrzygania swoich spraw czy reprezentowania interesów (Dutkiewicz, 2019, s. 152–153; 2020, s. 96). W kwestii społeczeństwa obywatelskiego można stwierdzić, że samorząd terytorialny stanowi jeden z jego przejawów; jest jego instytucją umożliwiającą aktywny i dobrowolny udział obywateli w życiu publicznym w celu obrony i promocji własnych interesów i wartości (Baranowska-Zajęc, 2019, s. 5).

Przedstawiony sposób rozumienia konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, oparty na uznaniu wartości samorządu terytorialnego jako dobra wspólnego dla całej wspólnoty państwowej, znajduje odzwierciedlenie w katolickiej nauce społecznej. Można przywołać w tej kwestii treści wybranych encyklik papieskich, a także Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (1965). Do najważniejszych w tym zakresie encyklik zaliczają się: *Rerum novarum* Leona XIII (1891), *Quadragesimo anno* Piusa XI (1931), *Pacem in terris* Jana XXIII (1963), *Centesimus annus* Jana Pawła II (1991) oraz *Caritas in veritate* Benedykta XVI (2009). W świetle encykliki *Rerum novarum* (Rozwiązanie kwestii społecznych) człowiek jest rozumny i odpowiedzialny za zaspokajanie swoich potrzeb; ma więc prawo do nieskrępowanego działania. W tym kontekście głoszona jest teza, że państwo stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli, stąd współtworzące je wspólnoty mają prawo do swobodnego działania, o ile podejmowane aktywności są zorientowane na umacnianie i nie stanowią zagrożenia dla dobra wspólnego. Jednocześnie obowiązkiem państwa jest czuwać nad społeczeństwem i jego wspólnotami (Leon XIII, 1891, s. 6, 28). W prezentowanym przesłaniu za właściwy uznaje się pomocniczy charakter państwa, który następcy Leona XIII sformułowali w postaci zasady pomocniczości. Oznacza ona ograniczoną ingerencję państwa w działania obywateli i ich wspólnot, polegającą na tym, że państwo wspiera i wzmacnia działania obywateli oraz wspólnot, do których należą, a nie je przejmuje czy odbiera im inicjatywę. Subsydiarność państwa łączy się z udzielaniem pomocy obywatelom i wspólnotom jedynie wówczas, gdy ta jest konieczna. W przesłaniu *Rerum novarum* zawarta jest teza, że samorząd terytorialny, w postaci wspólnot samorządowych, działa na rzecz dobra wspólnego wszystkich obywateli. Jest ono zarazem przedmiotem troski i celem działań samorządów, przy czym pomyślność w jego urzeczywistnianiu jest niezakłócona, gdy samorządy są samodzielne i niezależne wobec państwa, tj. państwo nie zakłóca realizacji ich zadań i nie decyduje o jej strategiach.

W encyklice *Quadragesimo anno* (Odnowienie ustroju społecznego i dostosowanie go według normy prawa ewangelii w 40. rocznicę *Rerum nova-*

rum) można dostrzec powiązanie dobra wspólnego z zasadą pomocniczości (subsydiarności) jako pryncypium organizacji życia społecznego. Zgodnie z nią państwo nie może odbierać mniejszym i słabszym społecznościom zadań i obowiązków, które te mogą skutecznie wykonywać. Mając to na uwadze, państwo powinno realizować tylko te zadania i obowiązki, które należą bezpośrednio do niego i których nie są w stanie realizować mniejsze społeczności, gdyż przekraczają one ich możliwości. Z tego względu rządzący państwem powinni przestrzegać zasady pomocniczości jako przyczyniającej się do rozwoju sprawności działania poszczególnych społeczności (Pius XI, 1931, s. 79, 80). Pius XI uważał, że zasada pomocniczości powinna regulować relacje w państwie w następujący sposób: obywatele i ich wspólnoty mają prawo swobodnego działania, a państwo interweniuje tylko wtedy, gdy jest to konieczne. Oparcie działalności samorządu terytorialnego na tej zasadzie pozwala wszystkim obywatelom realizować swoje interesy oraz spełniać się bez przeszkód w granicach wspólnot samorządowych, w których owe potrzeby zaspokajają. W ten sposób działalność ta wpływa na pomyślność i dobro całego społeczeństwa, a w konsekwencji państwa.

W encyklice *Pacem in terris* (Pokój między wszystkimi narodami oparty na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności) dobro wspólne jest także powiązane z respektowaniem zasady pomocniczości. Zostało tu wyrażone przekonanie, że relacje między władzą publiczną a obywatelami i ich wspólnotami państwo powinno regulować, kierując się zasadą subsydiarności. W tak rozumianym porządku społecznym obywatele mają prawo do zrzeszania się i działania w ramach różnych wspólnot na rzecz dobra wspólnego tych wspólnot, a zarazem ogółu społeczeństwa. Porządek ten zakłada także współdziałanie różnych wspólnot tworzonych przez obywateli oraz wzajemną troskę o dobro wspólne – bowiem dopiero wówczas dobro wspólne stanie się udziałem całego społeczeństwa. W tym wypadku rolą władz państwa jest pomnażać to dobro dla pożytku wszystkich obywateli (Jan XXIII, 1963, s. 23, 26, 31, 56, 140). Jan XXIII wskazywał zasadę pomocniczości jako drogę do osiągnięcia dobra wspólnego, gdyż jej funkcjonowanie sprzyja dobru obywateli i wspólnot, mieszczącemu się w dobrach wspólnoty państwowej. Dobro wspólne jest zatem efektem relacji wspólnot wobec siebie i wobec państwa. Z pewnością również samorząd terytorialny uczestniczy w realizacji wspólnego dobra wszystkich obywateli, gdyż samorzady są dobrem państwa.

Encyklika *Centesimus annus* (Setna rocznica encykliki *Rerum novarum*) dobro wspólne łączy z zasadą pomocniczości i solidarności, na których powinny opierać się stosunki między państwem a obywatelami. Pierwsza umacnia swobodną działalność obywateli, przy zachowaniu pomocniczych

usług państwa, gdy jego pomoc jest konieczna. Druga natomiast wpływa na realizację dobra wspólnego obywateli, jednocześnie zobowiązując państwo do pomocy tym obywatelom, którzy nie radzą sobie samodzielnie. W obszarze tak rozumianych stosunków między państwem a obywatelami za szczególnie ważne uznaje się funkcjonowanie wspólnot obywatelskich jako tych, które obok rodziny i społeczności pośrednich spełniają pierwszorzędą rolę pomocniczości i uruchamiają system solidarności. Stąd też państwo powinno tworzyć obywatelom i ich wspólnotom warunki do pełnego rozwoju, tj. pozwolić na niezależną i samodzielną działalność, której nie powinno ograniczać, a jedynie wspierać ją i pomagać (Jan Paweł II, 1991, s. 10, 13, 15, 49). Bez wątplenia *Centesimus annus* ukazuje, iż właściwe funkcjonowanie zasady pomocniczości i solidarności stanowi czynny wkład w dobro wspólne państwa jako wspólnoty politycznej narodu, co koresponduje z uznaniem godności i praw osoby ludzkiej. Za podstawowe źródło dobra wspólnego zostało tu uznane poszanowanie wolności i samorządności wspólnot funkcjonujących w ramach terytorialnego układu samorządów. Realizacja dobra wspólnego nie jest zatem możliwa, jeżeli państwo w tę wolność i samorządność ingeruje lub ją odbiera. W optymalnej formie ustroju społecznego samorząd terytorialny troszczy się i czuwa nad dobrem wspólnym swoich mieszkańców, m.in. rozwiązując ich problemy, zaspokajając ich potrzeby, jak również zapewniając im udział w zarządzaniu swoimi sprawami oraz wpływ na bieg spraw publicznych. Samorząd terytorialny jest zatem czynnikiem wzmacniającym zasadę pomocniczości, solidarności i dobra wspólnego, ma więc szczególną wartość społeczną – przyczynia się do dobrostanu państwa.

W świetle encykliki *Caritas in veritate* (Miłość w prawdzie) dobro wspólne koresponduje z zasadą pomocniczości w ramach współżycia i współpracy wszystkich uczestników wspólnoty państwowej, tj. jednostek, rodzin i grup pośrednich. Podmioty te angażują się w rozwój życia społecznego, działając w ten sposób na rzecz dobra wspólnego, to zaś pozwala im dbać również o własne dobro. Dlatego pomocniczość jawi się jako wolność i prawo wszystkich członków wspólnoty państwowej do działania, podejmowania decyzji i ponoszenia za siebie odpowiedzialności, a także oznacza pomoc państwa w sytuacji, gdy ta jest potrzebna. Tak pojmowana pomocniczość jest ściśle związana z zasadą solidarności, która angażuje ludzi i wspólnoty do budowania dobra wspólnego oraz zobowiązuje wszystkich członków wspólnoty państwowej do udzielenia pomocy w sytuacjach jego zagrożenia (Benedykt XVI, 2009, s. 7, 57, 58). Nauczanie *Caritas in veritate* wskazuje taki pożądaný charakter porządku społecznego, gdzie samorząd terytorialny, jako jeden z jego podmiotów, kierując się zasadami pomocniczości, solidarności i dobra wspólnego, partycypuje w realizacji zadań publicznych, tj. w osiągnięciu dobra

ogółu wspólnoty państwowej. W konsekwencji, orientując się na realizację dobra wspólnego, samorządom zapewnia się wolność w działaniu, która dzięki ich instytucjonalnej organizacji, uwzględniającej niezależność i samodzielność względem wspólnoty państwowej, umożliwi im pełen rozwój.

Rozważania nad samorządem terytorialnym jako czynnikiem wzmacniającym dobro wspólnoty państwowej uzupełnia najbardziej znany dokument Soboru Watykańskiego II, czyli Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (GS, 1965). Według niej dobro wspólne obejmuje „sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia pełniej i łatwiej osiągają własną doskonałość”. Natomiast w procesie jego urzeczywistniania „każda grupa społeczna musi uwzględnić potrzeby i słuszne dążenia innych grup, co więcej, dobro wspólne całej rodziny ludzkiej” (GS, 1965, s. 26). W dokumencie *Gaudium et spes* zostało zatem wyrażone stanowisko uznające uczestnictwo wszystkich obywateli i wspólnot w realizacji dobra wspólnego. Ich prawem i obowiązkiem jest współdziałać na rzecz wzajemnego rozwoju i tym samym przyczyniać się do rozwoju wspólnoty państwowej. W realizacji dobra wspólnego ważne miejsce zajmują również zrzeszenia pracowników, które odpowiadają za postęp gospodarczy i społeczny swojego przedsiębiorstwa, a ten także wchodzi w zakres pojęcia dobra wspólnego. Dokument soborowy uczy zatem, że dobro wspólne jest celem wszystkich wspólnot obywatelskich jako integralnych części całej wspólnoty państwowej, gdyż są one świadome konieczności wzajemnej współpracy dla osiągnięcia jej dobra. Jednak aby współpraca ta przynosiła oczekiwane skutki, ważne jest, by rządzący państwem zapewnili wspólnotom obywatelskim możliwość swobodnego działania w zarządzaniu sprawami owych wspólnot (GS, 1965, s. 65, 68, 74, 75). Z tego powodu prawa i wolności wspólnot samorządowych powinny być przez władze państwa uznawane, popierane i wspierane, umożliwiając im samodzielność, sprzyjającą ich rozwojowi. Dopiero wówczas możliwe będzie zapewnienie wszystkim obywatelom warunków do aktywnej partycypacji w zarządzaniu państwem i jego dobrem.

W przywołanych interpretacjach samorząd terytorialny jawi się jako dobro wspólne, zarówno w ujęciu konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, jak i katolickiej nauki społecznej. Podobieństwo tych dyskursów wynika z faktu, że rozważania, tezy i wyzwania głoszone w obszarze katolickiej nauki społecznej stały się punktem wyjścia do konstruowania konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Odpowiadając zatem na pytanie o to, jak rozumieć ideę samorządu terytorialnego jako dobra wspólnego w odniesieniu do konstytucyjnej zasady dobra wspólnego oraz katolickiej nauki społecznej, można stwierdzić, że w obu tych ujęciach samorząd terytorialny jest drogą do osiągnięcia dobra wspólnego, z którego

korzystają wszyscy członkowie wspólnoty państwowej. Jego dobro jest zatem dobrem całego społeczeństwa.

Współpraca samorządu terytorialnego i Wojsk Obrony Terytorialnej jako dobro wspólne

W rozważaniach nad samorządem terytorialnym za jego dobro uznaje się podejmowanie współpracy z innymi podmiotami należącymi do wspólnoty państwowej, m.in. w celu realizacji poszczególnych rodzajów dóbr służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych, a także gwarantujących im bezpieczeństwo w zakresie zapobiegania, eliminacji i usuwania zagrożeń. W ten sposób samorząd terytorialny zapewnia rozwój i ochronę mieszkańcom wspólnot samorządowych, co czyni go miejscem, a zarazem uczestnikiem realizacji dobra wspólnego. Podejmowanie w tym celu współpracy z różnymi podmiotami ma niewątpliwie pozytywne znaczenie dla osiągania dobra wspólnego, z którego korzystają wszyscy członkowie wspólnoty państwowej.

Za szczególne dobro dla wspólnot samorządowych należy zatem uznać powołane w 2017 r. Wojska Obrony Terytorialnej (WOT), których głównym zadaniem jest współpraca z samorządami w zakresie realizowania przedsięwzięć w obszarze zarządzania kryzysowego. Łączenie kwestii zaangażowania sił zbrojnych w działania na rzecz obywateli z ideą dobra wspólnego wydaje się stanowić aktualne, aczkolwiek rzadko przywoływane „odkrycie” w obszarze problematyki wojskowości i etyki wojskowej (Bryan, 2007; Lonsdale, 2016). Niemniej analizy te łączą się raczej z określaniem celów i strategii działania wojska, nie obejmują zaś problematyki współpracy sił zbrojnych z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Formy takiego współdziałania dostrzegamy w obecnej sytuacji związanej z COVID-19, wymagającej mobilizacji instytucji, organizacji i szeroko rozumianych sił społecznych w walce z pandemią, co można rozważać w kategoriach dążenia do dobra wspólnego. Bez wątpienia taką formę przyjmuje obecne zaangażowanie WOT w działania ograniczające rozpowszechnianie się pandemii oraz łagodzenia jej skutków. Z pewnością zaangażowanie to jest słuszne ze względu na konieczność przeciwdziałania kolejnym zakażeniom oraz zapewnienia pomocy społeczeństwu dotkniętemu skutkami pandemii.

Wojska Obrony Terytorialnej w systemie obronnym państwa są piątym rodzajem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w czasie wojny przeznaczonym do wspierania operacji w strefie bezpośrednich działań bojowych. Natomiast w czasie pokoju ich zadaniem jest obrona i wspieranie lokalnych społeczności w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze

niemilitarnym, czyli sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych i awarii (Polcikiewicz, 2016, s. 408–409). Zważywszy na obszary, w obrębie których działają Wojska Obrony Terytorialnej, ich misją jest „obrona i wspieranie lokalnych społeczności”, a mottem hasło: „zawsze gotowi, zawsze blisko” (*Misja i motto WOT*) – dlatego żołnierze tej formacji rekrutują się z lokalnych społeczności, na terenie których mieszkają i uczestniczą w ich codziennym życiu. Pozwala im to na szybką mobilizację i skuteczne wykonywanie zadań, a także decyduje o stałej gotowości jednostek WOT na terenie ich stacjonowania (Wróbel, 2017, s. 142–143). Dzięki temu żołnierze tej formacji są „zawsze gotowi i zawsze blisko” w niesieniu pomocy w sytuacji kryzysowej (*Zasady i wartości nadrzędne WOT*), co oznacza ich pełną dyspozycyjność na terenie swoich „małych ojczyzn” i przygotowanie do działania w przypadku wystąpienia zagrożeń i konieczności likwidacji ich skutków (*WOT – misja, struktura, szkolenie*).

W dobie pandemii rola Wojsk Obrony Terytorialnej w walce z koronawirusem polega przede wszystkim na wspieraniu osób potrzebujących opieki medycznej, a także samorządów oraz innych instytucji wymagających pomocy w zwalczaniu zagrożeń. Do głównych form udzielania wsparcia należy: pomoc szpitalom i instytucjom sanitarnym, np. pobieranie wymazów, transport i dystrybucja butli tlenowych, wystawianie polowych izb przyjęć, wsparcie Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz wsparcie programu szczepień, pomoc kombatantom, osobom starszym i osobom będącym w potrzebie, obsługa infolinii wsparcia dla seniorów w zakresie organizacji szczepień, w tym organizacja mobilnych zespołów szczepiennych, wsparcie Policji, Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Agencji Rezerw Materiałowych czy organizacji pozarządowych (*Rok działań przeciwepidemicznych*).

Powyższe działania były podejmowane od marca 2020 r. w ramach operacji „Odporna wiosna”, a następnie kontynuowane od czerwca 2020 r. w ramach operacji „Trwała Odporność”. Głównym celem pierwszej było łagodzenie skutków kryzysu, a także wzmocnienie odporności społeczności lokalnych na kryzys. Cel ten realizowano przez wsparcie samorządów, służb publicznych i instytucji sanitarnych, tj. dostarczanie żywności, leków i innych produktów dla kombatantów, osób starszych i przebywających w kwarantannie („*Odporna wiosna*” WOT). Natomiast głównym celem drugiej jest podejmowanie działań (zapobieganie, identyfikowanie, izolowanie, wspieranie i przywracanie) ograniczających rozpowszechnianie koronawirusa, m.in. przez wsparcie samorządów, służb publicznych i instytucji sanitarnych opieki medycznej (*Podsumowanie kampanii jesiennej operacji „Trwała Odporność”*). Biorąc pod uwagę współdziałanie Wojsk Obrony Terytorialnej i samorządów, działania podjęte na rzecz społeczności lokalnych w ramach prezentowanych operacji są skoncentrowane na: wsparciu ośrodków i domów pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-

-leczniczych, przedszkoli, żłobków i innych placówek oświatowych, a także wsparciu izolatoriów i stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wsparcie to obejmuje: pomoc w zakresie dostaw żywności i środków ochrony osobistej do ośrodków i domów pomocy społecznej, w tym odciążenia ich personelu i bezpośredniej opieki nad podopiecznymi, pomoc w przygotowaniu do pracy w reżimie sanitarnym placówek oświatowych, kontroli sanitarnej, wsparcie logistyczne oraz pobieranie wymazów. Żołnierze WOT wspierają również samorządy dzięki aplikacji „Trwała Odporność”, która pozwala pracownikom samorządowym i organizacjom pomagającym osobom w potrzebie wnioskować o wsparcie WOT (*Rok działań przeciwepidemicznych*).

Działania te bez wątplenia pokazały, że samorządy są w stanie realizować więcej zadań, zarówno w zakresie bezpieczeństwa, jak i wystąpienia sytuacji kryzysowej, we współpracy z Wojskami Obrony Terytorialnej, ponieważ komponent terytorialny Wojska Polskiego poprzez stałą obecność na terenie wspólnot samorządowych, a co za tym idzie – stałą gotowość użycia, stał się niezbędnym wsparciem dla tych społeczności lokalnych, pomagając im lepiej sobie radzić z poszczególnymi problemami, wyzwaniem i zagrożeniami. W świetle tego odpowiedź na pytanie: w jaki sposób można rozumieć dobro wspólne w odniesieniu do współpracy samorządu terytorialnego i Wojsk Obrony Terytorialnej, może być następująca: samorząd terytorialny, jako gospodarz wspólnot samorządowych, jest integralnym elementem wspólnoty państwowej, a więc jego dobro jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Częścią składową owego globalnego zakresu dobra wspólnego jest realizacja zadań przez żołnierzy WOT, wynikających z potrzeb obywateli zamieszkujących poszczególne wspólnoty samorządowe. Kooperatywna forma realizacji tych zadań we współpracy z jednostkami samorządowymi w dobie kryzysu epidemicznego stała się szczególnie intensywna. Można zatem stwierdzić, że w odniesieniu do współpracy samorządu terytorialnego i Wojsk Obrony Terytorialnej dobro wspólne jest osiąganym w ramach współdziałania różnych podmiotów (w tym wypadku: samorządów i WOT) na równi zaangażowanych w jego urzeczywistnianie. Sytuacja obecnego kryzysu wyraźnie pokazuje, że między podmiotową współpracą z orientacją na wspólny cel, jako niezbywalny komponent dążeń do dobra wspólnego, staje się niezbędna, aby szybciej i skuteczniej odpowiadać na różne kryzysy i zagrożenia.

Literatura

Baranowska-Zajac W. (2019). Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r. *Studia Prawnoustrojowe*, 44, 5–20.

- Benedykt XVI (2009). *Caritas in veritate*. https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt_xvi/encykliki/caritas_in_veritate_29062009.html [dostęp: 3.03.2021].
- Benestad J. (2011). *Church, State, and Society: An Introduction to Catholic Social Doctrine*. Washington, D.C.: Catholic University of America Press.
- Bryan H. (2007). The Just War Ethic: Protecting the Global Common Good. W: S. Steenland, P. Rundlet, M.H. Fuchs, D. Buckley (red.). *Pursuing the Global Common Good* (s. 17–30). Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Dudek D. (2020). Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1(53), 15–43.
- Duniewska Z. (2016). Z rozważań nad dobrem gminy. *Studia Prawno-Ekonomiczne, XCVIII*, 31–47.
- Dutkiewicz G. (2010). Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej. *Colloquium*, 2, 193–206.
- Dutkiewicz G. (2017). Rola lokalnych elit politycznych w kształtowaniu samorządu terytorialnego Gdyni w latach 2010–2014. *Zeszyty Gdyni*, 12, 25–32.
- Dutkiewicz G. (2018). Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. *Przegląd Religioznawczy*, 1(267), 121–130.
- Dutkiewicz G. (2019). Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. *Przegląd Religioznawczy*, 3(273), 151–161.
- Dutkiewicz G. (2020). Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych refleksji naukowych i katolickich środowisk. *Colloquium*, 4(40), 95–106.
- Gawłowski R., Machalski P., Makowski K. (2017). *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*. Warszawa: CeDeWu.
- Jak lokalnie budować dobro wspólne?* http://www.lokalnepartnerstwa.org.pl/file/fm/mediateka/pdf/jak_lokalnie_budowac_dobro_wspolne.pdf [dostęp: 4.04.2021].
- Jan Paweł II (1991). *Centesimo annus*. https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html [dostęp: 10.03.2021].
- Jan XXIII (1963). *Pacem in terris*. https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/pacem_in_terriss_11041963.html [dostęp: 10.03.2021].
- Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (1965). <http://ptm.rel.pl/czytelnia/dokumenty/dokumenty-soborowe/sobor-watykanski-ii/141-konstytucja-duszpasterska-o-kosciele-w-swiecie-wspolczesnym-gaudium-et-spes.html> [dostęp: 20.03.2021].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
- Leon XIII (1891). *Rerum novarum*. <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Rerum%20novarum.html> [dostęp: 15.03.2021].
- Lonsdale D. (2016). Beyond Just War: Military Strategy for the Common Good. *Journal of Military Ethics*, 15(2), 100–121.
- Misja i motto WOT*. <https://terytorialsi.wp.mil.pl/misja-i-motto> [dostęp: 20.04.2021].
- Ochendowski E. (1997). *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK.
- „*Odporna wiosna*” WOT. <https://www.wojsko-polskie.pl/dwot/articles/aktualnosci-w-2020-03-30w-odporna-wiosna-wot/> [dostęp: 20.04.2021].

- Parysek J.J. (2015). Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(3), 27–46.
- Patyra S. (2018). Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 80(1), 231–239.
- Pius XI (1931). *Quadragesimo anno*. <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.html> [dostęp: 25.03.2021].
- Podsumowanie kampanii jesiennej operacji „Trwała Odporność”. <https://infowire.pl/generic/release/626157/podsumowanie-kampanii-jesiennej-operacji-trwala-odpornosc> [dostęp: 18.04.2021].
- Polcikiewicz Z. (2016). Wojska Obrony Terytorialnej w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski. *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, 7(1), 399–413.
- Prandecki K. (2016). Dobro wspólne a zrównoważony rozwój. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4(82), 55–68.
- Rok działań przeciwepidemicznych. <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/654420/rok-dzialan-przeciwepidemicznych> [dostęp: 12.04.2021].
- Sikora J. (2008). Lokalne układy społeczne. W: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania* (s. 91–116). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Strzelczyk K. (2009). Dobro wspólne jako naczelna zasada Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 1–2, 245–272.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2020 r., poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2020 r., poz. 1668.
- Wesoły W. (2010). Pojęcie „dobra wspólnego” w starożytności, średniowieczu i we współczesnym nauczaniu Kościoła. *Nurt. SVD*, 44/1(127), 261–278.
- WOT – misja, struktura, szkolenie. <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/22674?t=WOT-misja-struktura-szkolenie#> [dostęp: 10.04.2021].
- Wróbel I. (2017). Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 3, 133–150.
- Zamelski P. (2012). Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym. W: J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*. Część I: *Współczesne rozumienie praw człowieka* (s. 180–205). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Zasady i wartości nadrzędne WOT. <https://terytorialsi.wp.mil.pl/zasady-nadrzedne> [dostęp: 5.04.2021].