

SŁAWOMIR FUNDOWICZ

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

slawomir.fundowicz@kul.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5305-8239>

ZASADA DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W ŚWIETLE PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

THE PRINCIPLE OF THE DECENTRALISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE LIGHT OF THE PERSONALISTIC CONCEPT
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: One of the most refreshing directions, and at the same time explaining the issue of decentralisation well, are the personalistic concepts, which in their legal content refer above all to the theses of Emmanuel Mounier and Jacques Maritain.

The basic problem is the answer to the question of who a human person is, which will also affect the understanding of his relationship with the local community.

The personalistic conception of public administration and administrative law illuminates the issue of public decentralisation in a new way. Perceiving a human being as a person, with all his or her existential richness, it emphasises his or her autonomy, but also communality. The ultimate limit of any centralist thought is the human person. However, one must not fall into the danger of individualism. For without community there is no human being. Humans need a community – people linked by special bonds. Only in such an environment can they be persons..

Keywords: personalism; public administration; human being; person; community

WPROWADZENIE

W nauce prawa administracyjnego można wyróżnić pewne kierunki uwarunkowane przyjętymi, choćby nawet nieświadomie, założeniami antropologicznymi. Schematycznie można wymienić następujące koncepcje: a) hu-

manizmu indywidualistycznego; b) normatywistyczne; c) socjalistyczne; d) pragmatystyczne; e) personalistyczne (humanizmu integralnego) i f) postmodernistyczne (postnowoczesne, płynnej nowoczesności)¹.

Jednym z najbardziej ożywiających kierunków, a zarazem dobrze tłumaczących problem decentralizacji są koncepcje personalistyczne, w swej prawnej treści nawiązujące przede wszystkim do tezy Emmanuela Mouniera i Jacques'a Maritaina.

Warto zbadać założenia personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego i w ich świetle ocenić, jaki mają one wpływ na rozumienie zasady decentralizacji. Podstawowym problemem jest odpowiedź na pytanie, kim jest człowiek, co będzie też rzutowało na jego relacje ze społecznością lokalną. Trzeba też odnaleźć te idee, na których relacja jednostka–wspólnota jest zbudowana. Ostatecznie rozumienie zasady decentralizacji jest uwarunkowane interpretacją pojęcia „wspólnoty”, które to pojęcie jest w polskim prawie odniesione do jednostek samorządu terytorialnego jako jednostek zdecentralizowanej administracji publicznej. W ten sposób w nowym świetle ukaże się zasada decentralizacji administracji publicznej.

1. ZAŁOŻENIA PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Myśl personalistyczna została zapoczątkowana w drugiej połowie XIX wieku². Głównym jej ośrodkiem był wówczas uniwersytet w Bostonie³. W nim to rozwijano personalizm indywidualistyczny, oparty na podstawach teologii protestanckiej⁴. W kontekście zasady decentralizacji warto przywołać przytoczone przez Walta Whitmana zdanie Abrahama Lincolna: „Rząd

¹ Zob. szerzej S. FUNDOWICZ, *Śłużba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G, 64 (2021), nr 1, s. 29-46; TENZE, *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 51-65.

² Pierwszą osobą, która zastosowała określenie „personalizm” w filozofii, był – według J.M. Burgosa – Ramón de Campoamor, który w 1855 r. opublikował pracę zatytułowaną *El personalismo. Apuntes para una filosofía*; zob. J.M. BURGOS, *Personalizm*, Warszawa: Centrum Myśli Jana Pawła II 2010, s. 63-64.

³ Por. B. GACKA, *Personalizm amerykański*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1996.

⁴ Cz. GŁOMBIK, *Osoba i kultura w filozoficznej wizji Jacques'a Maritaina*, [w:] *Filozofia XX wieku*, red. Z. Kuderowicz, Warszawa: Wiedza Powszechna 2002, s. 246.

z ludzi, przez ludzi, dla ludzi”, dobrze oddające sposób myślenia personalistycznego⁵.

Poglądy personalistyczne pojawiały się w różnych środowiskach narodowych; stąd można wyróżnić personalizm francuski, personalizm niemiecki, a także personalizm polski⁶. Łączyły się one również z różnymi kierunkami filozoficznymi, stąd wyróżnia się personalizm filozoficzno-religijny (Pierre Teilhard de Chardin, Nikołaj Bierdiajew); personalizm fenomenologiczny (Max Scheler, Edith Stein); personalizm egzystencjalny (Karl Jaspers, Gabriel Marcel) i personalizm neotomistyczny (Jacques Maritain)⁷. Bez wątpienia w odniesieniu do porządku społeczno-prawnego największe znaczenie mają poglądy E. Mouniera i J. Maritaina.

Emmanuel Mounier (1905-1950) stwierdził, że osoba nie jest bytem, nie jest też przedmiotem. Osoba to jedyna rzeczywistość, którą poznajemy, a zarazem tworzymy „od wewnątrz”. Nigdy nie jest dana, a zawsze obecna. Osoba ludzka nie redukuje się ani do zespołu cech dających się nazwać i określić, ani też do pewnej szczególnej kombinacji ról społecznych⁸. Można posłużyć się tutaj metodą obrazowego opisu zastosowaną przez samego E. Mouniera:

Oto mój sąsiad. Jest on urzędnikiem [...]. Jest on poza tym [...] jednym z Francuzów, jednym z mieszczan lub jednym z maniaków, jednym z socjalistów, jednym z katolików itd. Nie jest on jednak jednym z Bernardów Chartier. On jest Bernardem Chartier. Tysiąc sposobów, którymi mógłby go określić jako jeden z egzemplarzy pewnej klasy, dopomaga mi w zrozumieniu go, a zwłaszcza w posługiwaniu się nim [...] Są to jednak tylko poszczególne wycinki, ukazujące za każdym razem jeden aspekt jego istnienia. Sto tysięcy zdjęć fotograficznych nie tworzy jeszcze człowieka, który chodzi, myśli i chce⁹.

Niepowtarzalność bytu osobowego powoduje niemożliwość komunikacji treści życia osobowego. E. Mounier jednak dąży do przełamania owej izolacji, twierdząc że życie osobowe możliwe jest tylko we wspólnocie. Stąd parafrazuje myśl kartezjańską, głosząc *Amo ergo sum*, a więc to miłość jest dowodem

⁵ W. WHITMAN, *Demokracja i personalizm*, Lublin: Bogumił Gacka 1994, s. 13.

⁶ Ten ostatni najpełniej zrealizowany przez Wincentego Granata; por. W. GRANAT, *Osoba ludzka. Próba definicji*, Sandomierz: Wydawnictwo Diecezjalne w Sandomierzu 1961; TENŻE, *U podstaw humanizmu chrześcijańskiego*, Poznań: Księgarnia św. Wojciecha 1976; a także Karola Wojtyłę; por. K. WOJTYŁA, *Osoba i czyn i inne studia antropologiczne*, [w:] *Człowiek i moralność*, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 1994.

⁷ Por. Cz. BARTNIK, *Personalizm*, Lublin: Czesław Stanisław Bartnik 2000, s. 128-129.

⁸ T. PLUŻAŃSKI, *Emmanuel Mounier – twórca personalizmu*, [w:] *Filozofia XX wieku*, red. Z. Kuderowicz, Warszawa: Wiedza Powszechna 2002, s. 268.

⁹ E. MOUNIER, *Personalizm*, [w:] *Wprowadzenie do egzystencjalizmów*, Warszawa: Biblioteka Więzi 1964, s. 8-9.

istnienia osobowego, co najmniej tak przekonującym jak myślenie; i miłość też zapewni rozwiązanie dylematu izolacji oraz komunikacji międzysobowej¹⁰.

Jacques Maritain (1882-1973) najlepiej przedstawił swoją koncepcję personalistyczną w pracy z 1936 r. *Humanizm integralny*¹¹. Ujawnia się w niej jako tomista, ale rozumie ów tomizm w swój własny sposób:

według mnie odpowiada on faktowi, że tomizm nie tylko ma za zadanie kształcić i spełniać rolę dydaktyczną, lecz ma także podjąć się rozwiązania konkretnych problemów, które życie przynosi; a ponieważ te problemy nowego „chrześcijaństwa” mają dla nas wielkie znaczenie, chciałbym je dziś krótko scharakteryzować w świetle zasad św. Tomasza z Akwinu¹².

J. Maritain dążył do tego, by personalizm przenikał życie społeczne, by określał prawdziwie chrześcijańską myśl oraz praktykę polityczną, a także by techniczna racjonalizacja sposobów życia publicznego stale miała na uwadze humanizm osoby oraz demokratyczną naturę nowego, zhumanizowanego społeczeństwa przyszłości¹³. Personalizm J. Maritaina opierał się na tezie, że natura ludzka jest bytem złożonym, składającym się z tego, co jest w nim jednostkowe, indywidualne, oraz tego, co stanowi o jego duchowym, osobowym wymiarze. Człowiek to nie tylko jednostka fizyczna, ale także osoba. W tym wymiarze charakteryzuje go życie duchowe, właściwe są mu wewnętrzne akty wyborów, dążeń, intelektualnych samookreśleń, pozwalające mu wykroczyć poza świat przyrody i kultury, a ukazujące jego niepowtarzalny status osoby jako ostoji moralności i godności¹⁴. Maritain podkreślał: „Człowiek jest w całości jednostką i również w całości osobą”¹⁵. Są to dwa aspekty jednego i tego samego bytu ludzkiego, z tym że osobie przysługuje nadrzędność i prymat bezwzględny, a świat jednostki, natury i kultury pełni rolę instrumentalną wobec trwania osoby¹⁶.

¹⁰ T. PŁUŻAŃSKI, *Emmanuel Mounier – twórca personalizmu*, s. 269-270.

¹¹ Praca ta ukazała się w języku polskim dopiero w 1960 r.: *Humanizm integralny. Zagadnienia doczesne i duchowe nowego świata chrześcijańskiego*, Londyn 1960, Warszawa: Wydawnictwo Krąg 1981.

¹² J. MARITAIN, *O nową cywilizację chrześcijańską*, Lublin: Towarzystwo Wiedzy Chrześcijańskiej 1935, s. 2.

¹³ C. GŁOMBIK, *Osoba i kultura*, s. 247.

¹⁴ Tamże, s. 247-248.

¹⁵ J. MARITAIN, *Osoba ludzka i społeczeństwo*, [w:] TENŻE, *Pisma filozoficzne*, Kraków: Wydawnictwo Znak 1988, s. 327.

¹⁶ C. GŁOMBIK, *Osoba i kultura*, s. 248-249.

2. POJĘCIE OSOBY JAKO PODSTAWOWE ZAŁOŻENIE DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ostateczną granicą każdej myśli centralistycznej jest osoba ludzka. Powszechnie znane przykłady odnoszące się zarówno do czasów biblijnych¹⁷, jak i helleńskich¹⁸, a także nowożytnych, uświadamiają, że nie da się zawłaszczyć całego życia człowieka. Gdy zestawimy suwerenność człowieka z suwerennością państwa oraz próbujemy ustalić ich wzajemne zależności i pierwszeństwa, mamy tylko dwie możliwości: albo pierwotnie suwerenem jest państwo, a osoba ludzka zyskuje jakieś uczestniczenie w suwerenności od państwa, albo odwrotnie – pierwotnie suwerenem jest ludzka osoba, która udziela w pewnym zakresie praw suwerena państwu. Zwykle suwerenność wiąże się z państwem. Takie stanowisko trzeba zakwestionować. To prymat suwerenności osoby jest związany z samym celem istnienia państwa i racją bytu społeczeństwa, jakim jest tzw. dobro wspólne¹⁹.

Klasyczną definicję osoby sformułował rzymski filozof Anicius Manlius Boethius (480-524). Według niego osobą jest indywidualna substancja natury rozumnej. Sam Boethius podkreśla indywidualność i szczególność osoby. To otworzyło drogę dla średniowiecza, które określi osobę jako absolutną osobność i szczególność, jako bycie indywiduum dla siebie, izolowane od wewnątrz od wszelkich innych bytów²⁰.

Ta nauka została niejako na nowo odkryta w końcu XIX wieku, co doprowadziło do wypracowania współczesnej koncepcji osoby. Osobie przypisuje się następujące cechy: poznanie intelektualne, miłość, wolność, podmiotowość wobec prawa, zupełność oraz godność²¹.

Jednym z największych osiągnięć myśli personalistycznej stała się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest zbiorem praw pojętych nie jako *lex* – jako jakaś norma prawna, lecz jako *ius* – uprawnienie, które człowiek zawsze posiada i od nikogo uprawnień tych nie nabywa. Z natury rzeczy prawo jako uprawnienie

¹⁷ Można przywołać przykład Tobiasza czy Daniela w czasach babilońskich, a w jeszcze większym wymiarze także Estery.

¹⁸ Klasycznym przykładem jest tutaj Antygona.

¹⁹ A. KRĄPIEC, *Suwerenność – czyja?*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1996, s. 41.

²⁰ Cz. BARTNIK, *Personalizm*, s. 87-92.

²¹ A. KRĄPIEC, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1993, s. 133-142.

stoi przed prawem rozumianym jako norma prawna, która ma kierować ludzkimi czynami w jakiejś społeczności²².

J. Maritain, dostrzegając źródła praw człowieka w prawie naturalnym i niezbywalnej godności człowieka, podkreślał, że jednostka ludzka jest w jakiś sposób transcendentna wobec państwa i jego doraźnych zadań, co jednak nie usprawiedliwia zachowań społecznych. Wyróżnił trzy grupy praw człowieka: fundamentalne, polityczne i ekonomiczno-społeczne. Do pierwszej zaliczył prawo do istnienia i życia, prawo do wolności oraz wyboru własnej drogi życiowej, prawo do respektowania przez innych integralności cielesnej, prawo do własności prywatnej, prawo do założenia rodziny. Podkreśla przy tym potrzebę łączenia indywidualnego i społecznego ich profilu. Druga grupa praw obejmuje zakres uprawnień człowieka w ramach wspólnoty polityczno-społecznej. Trzecią grupę praw stanowią prawa pracownicze²³.

Personalisci odróżniali pojęcia „indywiduum” oraz „osoba”. Zauważyli, że jednostkowość człowieka jest funkcją materii i dlatego nie wyodrębnia go w stosunku do grupy społecznej, ale podporządkowuje tej grupie na wzór podporządkowania komórki biologicznej całemu organizmowi. Natomiast człowiek jako osoba góruje nad społecznością i ta powinna być jemu przyporządkowana²⁴. Również w prawie administracyjnym należy dążyć do realizacji tej formuły, według której człowiek jako jednostka jest zależny od państwa, natomiast jako osoba jest wolny od państwa. Nie jest to reguła łatwa do rozpisania na czynniki pierwsze w perspektywie konkretnych sytuacji prawnych i stanów faktycznych, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ciągle trwające przeobrażenie rzeczywistości społeczno-gospodarczej, za którym stosunkowo wolno idą zmiany świadomości społecznej, także wśród tych, którzy tworzą i wykonują normy prawne²⁵.

3. MIĘDZY OSOBĄ A WSPÓLNOTĄ

E. Mounier, analizując istotę personalizmu, podkreślił:

Personalizm nie jest nową postacią indywidualizmu. Przeciwnie, dążenie do rozwoju życia osobowego i dążenie indywidualistyczne są zorientowane w przeciwnych kierunkach.

²² A. KRĄPIEC, *Suwerenność – czyja?*, s. 131.

²³ J. MARITAIN, *Człowiek i państwo*, Kraków: Wydawnictwo Znak 1993, s. 83-115. Por. S. KO-WALCZYK, *Wprowadzenie do filozofii J. Maritaina*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1992, s. 70-72.

²⁴ A. KRĄPIEC, *Ja – człowiek*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1991, s. 320.

²⁵ M. ZDYB, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 1998, s. 115-116.

Indywidualizm ujmuje ludzkie „ja” jako rzeczywistość izolowaną, z natury rzeczy oddzieloną od świata i od innych „ja”. [...] Osoba ludzka nie przeciwstawia się pojęciu „my” – to „my” ją utwierdza i wzbogaca; przeciwstawia się natomiast formie bezosobowej, zacierającej poczucie odpowiedzialności i tyranizującej człowieka. [...] Człowiek-osoba nie jest człowiekiem rozproszonym – jest on otoczony, wciągnięty i powołany. Puszczanie w niepamięć tej prawdy jest wielkim grzechem Zachodu. [...] Tak więc filozofia osoby nie skłania człowieka do izolacji, do przeżywania własnych problemów do ucieczki od świata. Przeciwnie, skłania do zacieklej walki i aktywnej służby²⁶.

W podobnym duchu wypowiada się J. Maritain, gdy stawia tezę, że epoka nowożytna grzeszy przesadnym indywidualizmem. Potwierdzeniem tego jest trojaka próba reformy: religijnej M. Lutera, filozoficznej R. Descartesa i pedagogicznej J.J. Rousseau. Wszyscy trzej bronili „świętych praw jednostki”, a mimo to człowiek współczesny poddany jest bezlitosnemu panowaniu „Państwa, Pieniądza, Opinii”²⁷. Osoba ludzka jest swoistą całością, ale otwartą na innych ludzi. Maritain uznaje naturalność i nieodzowność istnienia człowieka w społeczeństwie. A dzieje się to z dwóch powodów: po pierwsze – to konieczność międzyosobowej interakcji, związana z naturalnym dla człowieka-osoby pragnieniem wymiany posiadanych niższych i wyższych wartości; po drugie – to różnorodne braki, jakich doświadcza człowiek w zakresie swej materialności i życia biologicznego²⁸.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w preambule określa zasadę pomocniczości obok poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz dialogu społecznego jako podstawę jej przepisów²⁹. To właśnie zasada pomocniczości określa relacje między człowiekiem, jednostką i osobą a społeczeństwem, wspólnotą.

Zasada pomocniczości określa obowiązki państwa wobec jednostki, o ile zaspokojenie jej potrzeb przekracza jej możliwości, a jeszcze ściślej – jest to zobowiązanie państwa w stosunku do mniejszych wspólnot, o ile nie zostanie przekroczona ich zdolność do świadczeń³⁰. Administracja publiczna może także działać uzupełniająco wobec czynności człowieka albo wprowadzić

²⁶ E. MOUNIER, *Co to jest personalizm? oraz wybór innych prac*, Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak” 1960, s. 200-202.

²⁷ J. MARITAIN, *Trzej reformatorzy: Luter, Descartes, Rousseau*, Warszawa: Verbum 1939, s. 30.

²⁸ S. KOWALCZYK, *Wprowadzenie do filozofii J. Maritaina*, s. 59-60.

²⁹ Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰ N. ACHTERBERG, *Algemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch*, Heidelberg: C.F. Müller 1986, s. 108.

system dualistyczny, a więc paralelną działalność prywatną i publiczną³¹. Z tak rozumianej zasady pomocniczości wynika, że państwo pozbawione jest omnipotencji wobec zadań publicznych i że konieczne jest dopuszczenie innych podmiotów wypełniających zadania publiczne i za nie odpowiedzialnych.

Zasada pomocniczości jest równocześnie zasadą ontologiczną (zasadą bytu społecznego), prawną i moralną. Każda społeczność ma charakter służebny i celowy, jej celem jest służyć człowiekowi przez zaspokajanie pewnej kategorii jego potrzeb. Z zasady pomocniczości wynika też, że źródłem wszelkich praw społecznych są prawa osobowe. Człowiek szuka pomocy społeczności tylko wówczas i tylko w tym zakresie, w jakim nie może sam spełniać swych zadań życiowych. To samo dotyczy każdej społeczności, która odwołuje się do społeczności wyższych. Z kolei społeczność wyższa musi szanować prawa społeczności niższych, tak samo jak każda społeczność winna szanować prawa człowieka, naruszając bowiem te prawa, wyższe społeczności uniemożliwiają społecznościom niższym i człowiekowi spełnienie ich naturalnych zadań. Wreszcie zasada pomocniczości wskazuje na hierarchię wartości moralnych. Źródłem dobra ogólnego każdej społeczności jest dobro osobowe. Z zasady pomocniczości wyprowadza się trzy zasady organizacji życia społeczno-gospodarczego: zasadę organicznej budowy społeczności państwowej, której konsekwencją jest m.in. zasada samorządu, zasada decentralizacji władzy publicznej oraz zasada demokracji³².

4. OSOBA WE WSPÓLNOCIE

Zgodnie z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa podstawowe dla państwa oparte są m.in. na dialogu społecznym, a wszyscy, którzy będą ją stosować, mają to czynić dbając o zachowanie obowiązku człowieka solidarności z innymi. W ten sposób do polskiego porządku prawnego została wprowadzona zasada solidarności. W katolickiej nauce społecznej wymienia się ją, obok pomocniczości, jako podstawową zasadę organizacji życia społecznego. Zasada solidarności porządkuje działalność jednostek, zwracając ją ku dobru społecznemu. Ta zasada utożsamiana jest z zasadą do-

³¹ H.J. WOLFF, O. BACHOF, R. STOBER, *Verwaltungsrecht* Bd. I: *Ein Studienbuch*, München: C.H. Beck 1994, s. 52.

³² Cz. STRZESZEWSKI, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa: ODiSS 1985, s. 510-515.

bra wspólnego i można ją zdefiniować jako uporządkowaną zgodę w dążeniu do dobra wspólnego³³.

Dobro wspólne trzeba rozumieć jako cel dążenia ludzkiego (finalistyczna koncepcja dobra). Dobrem można nazwać ten przedmiot ludzkiego działania, który może stać się celem jednostkowym każdego osobowego dążenia³⁴. W dobru wspólnym można wyróżnić trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej; dobrobyt, czyli rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności; pokój, czyli trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku³⁵.

W takim kontekście trzeba też rozumieć termin „wspólnota samorządowa”, którym posługuje się Konstytucja RP i ustawy samorządowe w odniesieniu do samorządu terytorialnego³⁶. J. Boć w następujący sposób ocenia użycie wspomnianego terminu: „Użyte przez prawodawcę pojęcie wspólnoty na oznaczenie wszystkich mieszkańców terytorium wyodrębnionego prawnie jako gmina ma walor kwalifikujący, którego nie można brać dosłownie. [...] użycie pojęcia wspólnota jest raczej wyrazem pewnej idei osobności gminy, niż wartością, z którą można by wiązać jakiegokolwiek skutki prawne”³⁷.

Zwykle wyżej stawia się wspólnotę, ponieważ „społeczeństwo” sugeruje więzi międzyludzkie bardziej sformalizowane i odpersonalizowane. Dla J. Maritaina wspólnota jest bardziej dziełem natury, natomiast społeczeństwo w większym stopniu efektem rozeznania intelektu i decyzji woli. Wspólnota jest więc w zasadzie stwierdzeniem stanu faktycznego, zaistniałego w sposób naturalno-spontaniczny. Sam jednak J. Maritain, mimo nie zawsze klarownych i jednoznacznych wypowiedzi, bardziej cenił kategorię społeczeństwa, widząc w nim wyższą formę życia społecznego³⁸.

E. Mounier swoją filozofię nazwał wprost personalizmem wspólnotowym. Osoba, której nadał prymat, była rzeczywistością duchową, pozostającą w istotnych relacjach z innymi osobami. Mounier także odróżniał wspólnotę od społeczności. Przez społeczność rozumiał grupę, którą tworzą osoby. Nie każde połączenie osób tworzy jednak wspólnotę. Istnieją grupy, w których przeważa depersonalizacja, anonimowa masa. I takie grupy, pod wpływem

³³ Tamże, s. 516.

³⁴ A. KRĄPIEC, *Człowiek i prawo naturalne*, s. 164-171.

³⁵ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998, s. 16-17.

³⁶ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Por. np. art. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., Nr 1372).

³⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1997, s. 175.

³⁸ S. KOWALCZYK, *Wprowadzenie*, s. 61-62.

Martina Heideggera, nazywa społecznościami. Choć mają one znaczenie, to żadna nie osiąga poziomu wspólnoty. We wspólnocie bowiem osobę należy traktować absolutnie poważnie. W drugim człowieku trzeba dostrzec „ty”, zobaczyć bliźniego i wejść w nim w relację w taki sposób, aby stworzyć „my”. Wspólnota powstaje wtedy, gdy na drugiego człowieka patrzy jak na bliźniego, a nie jak na kogoś podobnego, bo należącego do tego samego gatunku³⁹.

Wskazane rozróżnienie semantyczne znalazło jednak odzwierciedlenie w przepisach prawa i wymusza znalezienie właściwej ich interpretacji. Trzeba zauważyć też, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono zasadę, iż jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa należy wyznaczać uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze lub kulturalne (art. 15 ust. 2).

W takim duchu interpretację pojęcia „wspólnota samorządowa” przedstawia I. Skrzydło-Niżnik. Wyróżnia ona pojęcie wspólnoty samorządowej jako pojęcie prawne, stawiając tezę, że

użyty przez ustrojodawcę termin wspólnota samorządowa należy interpretować jako kwalifikowany przez prawo i powstały z mocy ustawy, bez elementów przejawu woli mieszkańców, a jedynie z faktu zamieszkiwania na danym terenie – ogół tychże mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa – których zasadniczym, podstawowym, wspólnym i prawnym interesem jest przez prawo chroniona sytuacja polegająca na oczekiwaniu, iż samorządzenie (rozumiane jako wspólna funkcja, wspólny proces) przez ogół mieszkańców, za pośrednictwem organów gminy, istotnymi sprawami publicznymi o charakterze gminnym, lokalnym i regionalnym, odbywać się będzie przy uwzględnieniu, prawnie wymiernego, dobra ogółu mieszkańców z chronionymi przez prawo interesami indywidualnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samorealizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty⁴⁰.

Dyskusję wokół pojęcia wspólnoty samorządowej przedstawia E. Olejniczak-Szałowska. Uważa ona, że są tylko dwie możliwości: albo taka, że skoro pojęcie prawne nie posiada w danej chwili dokładnego odzwierciedlenia w rzeczywistości, to jest ono nieprawidłowe, jak to określił J. Boć – „nieme” i należy je odrzucić, albo taka, że to pojęcie prawne w ramach instytucji samorządu terytorialnego ma naturę i moc kreatywną, tzn. w pewnym stopniu kształtuje rzeczywistość, kształtuje świadomość społeczną oraz wpływa na tworzenie i stosowanie prawa samorządowego, wpływa na wykładnię ustaw,

³⁹ J.M. BURGOS, *Personalizm*, s. 70-71.

⁴⁰ I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, *Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 1999, s. 251.

a więc jest bardzo potrzebne. Autorka zdecydowanie opowiada się za tą drugą możliwością, uważa bowiem, że „rzeczywista integracja zbiorowości ludzkiej, określanie wspólnych celów i kształtowanie się wspólnej świadomości przynależności do samorządu jest procesem społecznym, którego nie da się zadekretować z dnia na dzień aktem prawnym”⁴¹.

Słowo „wspólnota” stosowane jest także w odniesieniu do rodziny, grupy wyznaniowej, narodu, państwa, społeczności całego świata. Zawsze chodzi wówczas o pewne środowisko życia, w którym człowiek przychodzi na świat i rozwija się. Bez wspólnoty nie ma człowieka, co podkreślano często w określeniu *homo socialis*, co nie oznacza przecież, że człowiek potrzebuje jakiegokolwiek społeczeństwa, ale właśnie wspólnoty – ludzi powiązanych szczególnymi więzami⁴².

WNIOSKI

Personalistyczna koncepcja administracji publicznej i prawa administracyjnego w nowy sposób rozświetla zagadnienie decentralizacji publicznej. Dostrzegając człowieka jako osobę, z całym jego bogactwem bytowym, podkreśla jego autonomię, ale też i wspólnotowość. Dlatego też ostateczną granicą każdej myśli centralistycznej jest osoba ludzka. Nie można jednak wpadać w niebezpieczeństwo indywidualizmu. E. Mounier mówi wprost o personalizmie wspólnotowym. W podobnym duchu wypowiada się J. Maritain, gdy stawia tezę, że epoka nowożytna grzeszy przesadnym indywidualizmem. Te tezy prowadzą do nowego rozumienia zasady pomocniczości i zasady dobra wspólnego. Nadaje to też nowy sens poszukiwaniu znaczenia słowa „wspólnota samorządowa” i odkrywaniu jego prawnego znaczenia. Bez wspólnoty bowiem nie ma człowieka. Człowiek nie potrzebuje jakiegokolwiek społeczeństwa, ale właśnie wspólnoty – ludzi powiązanych szczególnymi więzami. Tylko w takim środowisku może być osoba.

⁴¹ E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2002, s. 87-88. Szerzej dyskusja ta została przedstawiona w: S. FUNDOWICZ, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo KUL, s. 107-116.

⁴² S. FUNDOWICZ, *Obywatel w gminie*, „Studia Diecezji Radomskiej” 4 (2002), s. 228.

PIŚMIENNICTWO

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., Nr 1372.

Literatura

- ACHTERBERG Norbert: *Algemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch*, Heidelberg: C.F. Müller 1986.
- BARTNIK Czesław: *Personalizm*, Lublin: Czesław Stanisław Bartnik 2000.
- BURGOS Juan Manuel: *Personalizm*. Warszawa: Centrum Myśli Jana Pawła II 2010.
- FUNDOWICZ Sławomir: *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo Naukowe KUL 2005.
- FUNDOWICZ Sławomir: *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa: Wolters Kluwer 2018.
- FUNDOWICZ Sławomir: *Obywatel w gminie*, „Studia Diecezji Radomskiej” 4 (2002).
- FUNDOWICZ Sławomir: *Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G, 64 (2021), nr 1.
- GACKA Bogumił: *Personalizm amerykański*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1996.
- GŁOMBIK Czesław: *Osoba i kultura w filozoficznej wizji Jacques'a Maritaina*, [w:] *Filozofia XX wieku*, red. Z. Kuderowicz, Warszawa: Wiedza Powszechna 2002.
- GRANAT Wincenty: *Osoba ludzka. Próba definicji*, Sandomierz: Wydawnictwo Diecezjalne w Sandomierzu 1961.
- GRANAT Wincenty: *U podstaw humanizmu chrześcijańskiego*, Poznań: Księgarnia św. Wojciecha 1976.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- KOWALCZYK Stanisław: *Wprowadzenie do filozofii J. Maritaina*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1992.
- KRAPIEC Albert: *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1993.
- KRAPIEC Albert: *Ja – człowiek*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1991.
- KRAPIEC Albert: *Suwerenność – czyja?*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1996.
- MARITAIN Jacques: *Człowiek i państwo*, Kraków: Wydawnictwo Znak 1993.
- MARITAIN Jacques: *Humanizm integralny. Zagadnienia doczesne i duchowe nowego świata chrześcijańskiego*, Londyn 1960, Warszawa: Wydawnictwo Krąg 1981.
- MARITAIN Jacques: *O nową cywilizację chrześcijańską*, Lublin: Towarzystwo Wiedzy Chrześcijańskiej 1935.
- MARITAIN Jacques: *Osoba ludzka i społeczeństwo*, [w:] TENŻE: *Pisma filozoficzne*, Kraków: Wydawnictwo Znak 1988.
- MARITAIN Jacques: *Trzej reformatorzy: Luter, Descartes, Rousseau*, Warszawa: Verbum 1939.

- MOUNIER Emmanuel: *Co to jest personalizm? oraz wybór innych prac*, Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak” 1960.
- MOUNIER Emmanuel: *Personalizm*, [w:] *Wprowadzenie do egzystencjalizmów*, Warszawa: Biblioteka Więzi 1964.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA Ewa: *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2002.
- PLUŻAŃSKI Tadeusz: *Emmanuel Mounier – twórca personalizmu*, [w:] *Filozofia XX wieku*, red. Z. Kuderowicz, Warszawa: Wiedza Powszechna 2002.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1997.
- SKRZYDŁO-NIŹNIK Iwona: *Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 1999.
- STRZESZEWSKI Czesław: *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa: ODiSS 1985.
- WHITMAN Walt: *Demokracja i personalizm*, Lublin: Bogumił Gacka 1994.
- WOJTYŁA Karol: *Osoba i czyn i inne studia antropologiczne*, [w:] *Człowiek i moralność*, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 1994.
- WOLFF Hans J., BACHOF Otto, STOBER Rolf: *Verwaltungsrecht*. Bd. I: *Ein Studienbuch*, München: C.H. Beck 1994.
- ZDYB Marian: *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 1998.

ZASADA DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE
PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Jednym z najbardziej ożywiających kierunków, a zarazem dobrze tłumaczących problem decentralizacji są koncepcje personalistyczne, w swej prawnej treści nawiązujące przede wszystkim do tez Emmanuela Mouniera i Jacques’a Maritaina.

Personalistyczna koncepcja administracji publicznej i prawa administracyjnego w nowy sposób rozświetla zagadnienie decentralizacji publicznej. Dostrzegając człowieka jako osobę, z całym jego bogactwem bytowym, podkreśla jego autonomię, ale też i wspólnotowość. Jednostkowość człowieka jest funkcją materii i dlatego nie wyodrębnia go w stosunku do grupy społecznej, ale podporządkowuje tej grupie na wzór podporządkowania komórki biologicznej całemu organizmowi. Natomiast człowiek jako osoba góruje nad społecznością i ta powinna być jemu przyporządkowana. Dlatego też ostateczną granicą każdej myśli centralistycznej jest osoba ludzka. Nie można jednak wpadać w niebezpieczeństwo indywidualizmu. Bez wspólnoty nie ma bowiem człowieka. Człowiek nie potrzebuje jakiegokolwiek społeczeństwa, ale właśnie wspólnoty – ludzi powiązanych szczególnymi więzami. Tylko w takim środowisku może być osobą.

Słowa kluczowe: personalizm; administracja publiczna; człowiek; osoba; wspólnota