

ZASADA SOLIDARNOŚCI SPOŁECZNEJ W PRAWIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Radosław Mędrzycki



Wolters Kluwer

ZASADA SOLIDARNOŚCI SPOŁECZNEJ W PRAWIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Radosław Mędrzycki



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Koszty wydania niniejszej publikacji zostały dofinansowane przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach – organizację zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów naukowych

Stan prawny na 15 września 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Stanisław Nitecki, prof. UO

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

ERGO Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-488-7

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
----------------------------	----------

Rozdział 1

Zagadnienia wprowadzające	13
1.1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy	13
1.2. Cel pracy i hipoteza badawcza	21
1.3. Normatywizacja i normatywizacja wartości	22
1.4. Obszar referencyjny – prawo samorządu terytorialnego ...	27
1.5. Metody badawcze	31

Rozdział 2

Pojęcie solidarności.....	35
2.1. Uwagi wstępne.....	35
2.2. Solidarność – od idei do elementu porządku prawnego	37
2.2.1. Idea – zjawisko społeczne.....	37
2.2.2. Wartość i norma postępowania	43
2.2.3. Transformacja solidarności w normę prawa – perspektywa ogólna	49
2.2.4. Fundament państwa dobrobytu i państwa społecznego	58
2.3. Solidarność a solidaryzm	65
2.4. Solidarność a braterstwo	68
2.5. Postacie solidarności	72
2.6. Negatywne skutki solidarności.....	77
2.7. Podsumowanie	79

Rozdział 3

Solidarność społeczna jako zasada konstytucyjna	83
3.1. Uwagi wstępne.....	83
3.2. Konstytucyjne podstawy solidarności społecznej.....	87
3.2.1. Bezpośrednie odwołanie do solidarności społecznej w tekście Konstytucji RP.....	87
3.2.1.1. Solidarność we wstępie do Konstytucji RP	87
3.2.1.2. Solidarność jako element społecznej gospodarki rynkowej	95
3.2.2. Pośrednie odwołania do solidarności społecznej w tekście Konstytucji RP	101
3.2.2.1. Solidarność w kontekście dobra wspólnego i pluralizmu	102
3.2.2.2. Konstytucyjne powinności solidarności międzypokoleniowej i międzygeneracyjnej	113
3.2.2.3. Pomoc w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym	117
3.2.2.4. Specjalna opieka nad weteranami walk o niepodległość	119
3.2.2.5. Prawa socjalne	122
3.3. Konstytucyjne otoczenie zasady solidarności społecznej	126
3.3.1. Solidarność społeczna a godność i wolność	126
3.3.2. Solidarność społeczna a równość i sprawiedliwość społeczna	131
3.3.3. Solidarność społeczna a pomocniczość	137
3.3.4. Solidarność społeczna a prawo własności.....	141
3.3.5. Solidarność społeczna a samodzielność samorządu terytorialnego	144
3.4. Podsumowanie	148

Rozdział 4

Implikacje zasady solidarności społecznej w sferze ustrojowej samorządu terytorialnego	151
4.1. Uwagi wstępne.....	151
4.2. Dobro wspólnoty samorządowej jako czynnik normatywizacji solidarności	154

4.3. Solidarność społeczna w sferze zadaniowo-	
-kompetencyjnej samorządu terytorialnego	158
4.3.1. Solidarność jako wyraz odpowiedzialności	
we wspólnocie samorządowej.....	158
4.3.2. Solidarność społeczna w sferze przeciwdziałania	
wykluczeniu społecznemu	161
4.3.2.1. Zadania pomocy społecznej	161
4.3.2.2. Zadania aktywizacji zawodowej	
i społecznej	165
4.3.3. Zadanie realizacji solidarności	
międzypokoleniowej	171
4.3.4. Solidarność w dostępie do dóbr kultury i sportu	174
4.3.5. Zadania dotyczące bezpieczeństwa	
ekologicznego w odniesieniu do solidarności	180
4.4. Przejawy solidarności społecznej w organizacji	
samorządu terytorialnego	183
4.4.1. Organy konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze	184
4.4.2. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej,	
centra usług społecznych.....	194
4.4.3. Podmioty ekonomii społecznej	199
4.4.4. Organizacja zapewniająca dostępność	205
4.5. Relacje ustrojowe w samorządzie terytorialnym na tle	
zasady solidarności społecznej	211
4.5.1. Relacje między organami administracji rządowej	
i samorządowej	211
4.5.1.1. Nadzór nad działalnością samorządu	
terytorialnego	211
4.5.1.2. Pozostałe typy relacji	214
4.5.1.3. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu	
Terytorialnego	219
4.5.2. Relacje między jednostkami samorządu	
terytorialnego.....	224
4.5.2.1. Relacje krajowe	224
4.5.2.2. Relacje zagraniczne	233
4.5.3. Relacje między jednostkami samorządu	
terytorialnego a organizacjami pozarządowymi	236

4.5.4. Partycypacja społeczna jako podstawa relacji solidarnych wewnątrz wspólnoty.....	242
4.5.4.1. Ustalenia terminologiczne	242
4.5.4.2. Konsultacje w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy.....	244
4.5.4.3. Konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego	247
4.6. Podsumowanie	250

Rozdział 5

Implikacje solidarności społecznej w prawie materialnym

samorządu terytorialnego	253
5.1. Uwagi wstępne.....	253
5.2. Solidarność społeczna w zakresie korzystania z określonych praw	256
5.2.1. Usługi świadczone w interesie ogólnym	256
5.2.2. Formy pomocy społecznej.....	259
5.2.3. Wsparcie społeczne	264
5.2.4. Ulgi i zwolnienia od ponoszenia ciężarów publicznych, preferencje	272
5.2.5. Nieodpłatna pomoc prawna.....	281
5.2.6. Prawo do mieszkania	285
5.3. Solidarne obowiązki	293
5.3.1. Daniny publiczne	293
5.3.2. Społeczne związanie własności – własność jako obowiązek	298
5.3.3. Szczepienia ochronne	306
5.4. Podsumowanie	314

Zakończenie i wnioski	317
------------------------------------	------------

Bibliografia	327
---------------------------	------------

Orzecznictwo	355
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), pierwotnie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082)
u.b.	– ustawa z 27.06.1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1479)
u.b.i.m.	– ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2171)
u.c.u.s.	– ustawa z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818)
u.d.	– ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)

-
- | | | |
|------------|---|---|
| u.f.p. | – | ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) |
| u.f.p.b.m | – | ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.) |
| u.g.n. | – | ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) |
| u.i.r.p. | – | ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.) |
| u.j.m. | – | ustawa z 19.08.2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2017 r. poz. 1824) |
| u.k. | – | ustawa z 24.01.1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517 ze zm.) |
| u.k.ż. | – | ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897) |
| u.KWRiST | – | ustawa z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759) |
| u.m. | – | ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r. poz. 902) |
| u.m.z.g. | – | ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.) |
| u.n.p.p. | – | ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945) |
| u.o.p.d.k. | – | ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194) |
| u.p.s. | – | ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.) |
| u.r.z.s. | – | ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573) |
| u.s. | – | ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133) |

u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.s.p.	– ustawa z 5.08.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.08.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
u.w.r.p.z.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.)
u.z.p.j.s.t.	– ustawa z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Acta UW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPPub.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Inne

AAC	– komunikacja wspomagająca i alternatywna
CIS	– centrum integracji społecznej
EUWT	– europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
KIS	– klub integracji społecznej
KWRiST	– Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OZE	– odnawialne źródła energii
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WTZ	– warsztat terapii zajęciowej
ZAZ	– zakład aktywności zawodowej

Rozdział 1

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy

Solidarność ma swoje istotne miejsce we współczesnej debacie publicznej¹, jest powszechnie wykorzystywana przy opisie podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej² i ujmowana jako fundamentalna zasada postwojennego ładu społecznego. Pojęcia tego używa się zarówno w odniesieniu do metod rozwiązywania krajowych palących problemów socjalnych, jak i szerzej: łączy się ona wyraźnie z pojęciem humanitarnej pomocy wobec kryzysów globalnych wywołanych np. przymusowymi migracjami, skrajnym ubóstwem, katastrofami naturalnymi czy w ostatnim czasie pandemią³. Jest to zatem pojęcie – jak godność –

¹ Zob. np. E. Denninger, *Constitutional Law and Solidarity* [w:] *Solidarity*, red. K. Bayertz, Dordrecht 1999, s. 223; A. Post, *Für ein starkes, souveränes und solidarisches Europa – gerade jetzt* [w:] *Zukunft denken und verantworten Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, red. W. Roters, H. Gräf, H. Wollmann, Wiesbaden 2020, s. 135.

² Zob. np. A. von Bogdandy, *Solidarity* [w:] *Principles of European Constitutional Law*, red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford–Portland, Oregon 2006, s. 32; A. von Bogdandy, *Das Solidaritätsprinzip* [w:] *Europäisches Verfassungsrecht Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Heidelberg 2009, s. 69–71; *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimm, S.M. Giang, Springer 2017; *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009; M. Łyszkowski, *Zasada solidarności w Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy*, Prz. Sejm. 2006/14, s. 33 i n.

³ J. Althammer, *Solidarity: From small communities to global societies* [w:] *Solidarity in Open Societies*, red. J. Althammer, B. Neumärker, U. Nothelle-Wildfeuer, Wiesbaden 2019, s. 6.

stanowiące istotny element w dyskusjach politycznych i prawniczych. Zarazem nieostrość pojęcia stanowi asumpt do jego badań w różnych dziedzinach naukowych.

Po pierwsze w przypadku solidarności uwidacznia się z całą mocą „prawo akcji i reakcji”. Im więcej solidarności, tym więcej pytań o potrzebę solidarnych zachowań; istotne społecznie spory dotyczą granic solidarności. Bywa ona kwestionowana, gdy w imię solidarności dochodzi do przymusowego transferu pieniędzy w ramach systemów podatkowych czy przymusowego ubezpieczenia. W europejskim dyskursie o solidarności zaczynają pojawiać się równie często pojęcia „korzyści redystrybucyjnej” i „wyzysku solidarnościowego”. Dyskurs kwestionujący solidarność zaczyna odgrywać również rolę w ramach Unii Europejskiej, gdzie trzeba uzasadniać, dlaczego biedniejsze kraje mają otrzymywać więcej pieniędzy z budżetu UE. Potrzeba zachowań solidarnych bywa także kwestionowana w sytuacjach, gdy brak przejawiającym ją działaniom ekonomicznym, politycznym czy osobistym konsekwencji⁴. Można nawet obecnie w świetle literatury odnieść wrażenie, że pojęcie to zaczyna przeradzać się czasem w balast ujmowany jako „skazanie na solidarność” (np. obowiązek szczepień). Bywa to także widoczne przy „podatkach solidarnościowych”, np. w Niemczech w wieloletnim wspieraniu regionów byłej NRD. Oczywiście należy pamiętać, że różnice w pojmowaniu solidarności mają charakter kontekstowy, zależne są od struktury motywacyjnej, konkretnego środowiska społecznego⁵. Solidarność stanowi jednak w obecnych czasach pojęcie, wokół którego ogniskuje się dyskurs w prawie międzynarodowym, ponadnarodowym i krajowym. Jest to wstępna, lecz nie jedyna przesłanka podjęcia tematu.

Po drugie, należy podzielić pogląd, że „nigdy jeszcze aksjologia w prawie administracyjnym nie była tak ważna jak teraz”⁶. Konstatacji takiej sprzyja obserwowane w ostatnich latach znaczące zainteresowanie

⁴ F. Bolle, A. Kritikos, *Solidarity* [w:] *Advances in Behavioral Economics. Essays in Honor of Horst Todt*, red. F. Bolle, M. Carlberg, Heidelberg 2001, s. 67.

⁵ J. Althammer, *Solidarity...*, s. 6.

⁶ I. Lipowicz, *Przeciwdziałanie bezdomności w kontekście dobra wspólnego*, „Ekonomia Społeczna” 2017/2, s. 7–8.

przedstawicieli nauki prawa administracyjnego wartościami⁷. Nadeszła era kontestacji „czcigodnych instytucji demokratycznego państwa prawnego” motywowana – nie jak kiedyś – perspektywą nieograniczonej wolności jednostki, ale nieograniczonego egoizmu narodów i wspólnot. „Uciążliwa dla silnych «era Kanta» ma zbliżyć się ku końcowi, a wraz z nią nastąpić kres balastu opiekuńczości, empatii, w konsekwencji kres traktatów międzynarodowych jako sieci bezpieczeństwa dla najsłabszych ludzi, ale i państw. Wracać ma «era Hobbesa» – walki wszystkich ze wszystkimi, prawa silniejszego w polityce wewnętrznej i zagranicznej”⁸. W takim stanie kontestacji podlega zatem solidarność społeczna jako element kultury prawnej demokratycznych państw europejskich. Tymczasem solidarność stojąca obok godności i wolności – a wizję taką podzielali przecież twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. – miała stanowić swoistą siatkę bezpieczeństwa trwania ładu społecznego, miała być nienaruszalnym fundamentem Rzeczypospolitej Polskiej. To istotne stwierdzenie, ponieważ każe widzieć solidarność nie jako wyjątkowo „osamotnioną” zasadę prawa, ale w całym jej uwikłaniu aksjologicznym, w tym w kontekście i łączności z dobrem wspólnym⁹.

Po trzecie, współczesne społeczeństwa europejskie, w tym społeczeństwo polskie, podlegają istotnym wpływom globalizacji. Jednym z niekwestionowanych elementów procesów globalizacyjnych jest zmniejszenie barier przepływów idei (w tym politycznych) i ludzi je wyrażających poza

⁷ Zob. opracowania zbiorowe angażujące dużą część przedstawicieli doktryny, w tym opracowanie po Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I i II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016; *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.

⁸ I. Lipowicz, *Przeciwdziałanie...*, s. 7–8.

⁹ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, PiP 2006/11, s. 17 i n.; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005; I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS 2017/3.

granice pojedynczych państw i regionów, a skutkiem tego zwiększenie się różnorodnych interakcji społecznych¹⁰. W globalizacji widzi się również przyczynę negatywnych skutków społecznych, ich nasilenie wywołuje działania izolacyjne, a w dalszej kolejności wrogość ułatwiającą „zarządzanie strachem”¹¹. Globalizacja i globalizacja to zjawiska sprzężone i wzajemnie indukujące się – pisał o tych procesach Lech Morawski. Wskazywał, że wraz z procesem rozprzestrzeniania się w skali globalnej określonych reguł, standardów i wzorców kulturowych (globalizacja) dochodzi paradoksalnie do procesów, w których wspólnoty terytorialne, grupy etniczne, religijne aktywnie budują i bronią swojej tożsamości, domagają się poszanowania autonomii czy przyznania określonych praw, a nie roztapiają się w globalizacji¹². Jednocześnie istotnym faktorem globalizacji jest też postęp techniczny, wzmacniany na zasadzie „zamkniętego obiegu” przez globalny popyt na wciąż nowe technologie. Skutkiem takiej sytuacji jest rosnąca specjalizacja, która kreuje istnienie globalnych połączeń¹³. Paradoksalnie zglobalizowany świat może być więc światem indywidualizmu; to z kolei grozi solidarnościowym postawom społecznym¹⁴, ponieważ postawy indywidualistyczne wykluczają solidarność. Dodatkowo – jak wskazuje Aniela Dylus – procesy globalizacji naruszają podstawy państwa społecznego, gospodarki, gdzie przepływy kapitału, procesy inwestycyjne nie mają już wyłącznie państwowego charakteru, ale przyjmują charakter sieciowy, multicentryczny¹⁵. Można postawić pytanie badawcze, czy w samorządzie terytorialnym da się poszukiwać remedium na kryzys państwa społecznego w obliczu globalizacji.

¹⁰ F. Fukuyama, *Political order and political decay from the industrial revolution to the globalization of democracy*, New York 2014, s. 34, 46.

¹¹ Por. D.E. Sagner, *Cyberbroń – broń doskonała. Wojny, akty terroryzmu i zarządzanie strachem w epoce komputerów*, Warszawa 2021.

¹² L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 65. Zob. także A. Dylus, *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005, s. 134.

¹³ F. Fukuyama, *Political...*, *passim*.

¹⁴ P. de Beer, F. Koster, *Sticking Together or Falling Apart. Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*, Amsterdam 2009, s. 10; A. Dylus, *Globalizacja...*, s. 136.

¹⁵ A. Dylus, *Globalizacja...*, s. 130.

Na marginesie należy wskazać, że to właśnie w profesjonalizacji, specjalizacji zawodowej XIX w. solidaryści tacy jak Leopold Caro czy Léon Duguit upatrywali konieczność istnienia solidarności społecznej. Wyposażeni w dodatkową perspektywę zglobalizowanego świata, myśl solidarystów z przełomu XIX i XX w. możemy widzieć dziś też nieco inaczej. Chodzi o wyostrenie nierówności międzyludzkich związanych z różnorodnością wynikającą z procesów globalizacyjnych. Stanowią one nieodłączny element współczesnej rzeczywistości przekształcający znacznie stosunki społeczne aż do wyostrenia nierówności międzyludzkich. Jako remedium na „globalizację nierówności” wskazać można postawy solidarności społecznej, których celem jest inkluzja społeczna, a zatem ostatecznie także wzmocnienie społeczeństwa¹⁶. Globalizacja np. turystyki przyniosła co prawda zasadniczo powierzchowny, ale szerszy ogląd świata.

Niezbędność solidarności widzieć można w różnych skalach. „W politycznej rzeczywistości nie znajdziemy niemal żadnej instytucji polityki społecznej – czy to na gruncie krajowym, czy zwłaszcza w Unii Europejskiej – która nie byłaby inspirowana ideą solidaryzmu. Jest ona bowiem zwornikiem tego, co można nazwać europejskim modelem socjalnym, którego niedoceniane dotąd zalety odkrywamy w konfrontacji z brutalnymi, nowymi konsekwencjami globalizacji (...) solidaryzm modeluje kontury społeczeństw europejskich, przywoływany zarówno przez liberalizm socjalny, jak i socjaldemokrację”¹⁷.

Era społeczeństw postindustrialnych, a więc poddanych procesom globalizacji, migracjom i globalizacji, zasadniczo wielokulturowych i różnicowanych etnicznie, nakazuje poszukiwać nowych form integracji społecznej¹⁸. O ile na poziomie międzynarodowym za takie generalnie uznaje się instytucje międzynarodowe, o tyle ich istnienie nie powoduje, by problemy te zniknęły w poszczególnych państwach, chociaż nie

¹⁶ Tu jednak trzeba być ostrożnym i przyjąć właściwą strategię, co trafnie analizowała Aniela Dylus; zob. np. A. Dylus, *Solidarność w warunkach globalizacji*, „Znak” 2003/4, s. 72 i n.; A. Dylus, *Globalizacja...*, s. 138–154.

¹⁷ E. Popławska, *Z dziejów solidaryzmu we Francji – geneza idei i praktyki politycznej*, PiP 2012/4, s. 43 i 52.

¹⁸ L. Morawski, *Główne...*, s. 66.

można przecenić roli instytucji międzynarodowych (ponadnarodowych) w pomocy poszczególnym państwom (Unia Europejska).

W reakcji na procesy globalizacyjne, poszukując zagrożonej równowagi społecznej, można jednak również oprzeć się na już sprawdzonej instytucji, będącej symbolem cywilizacji europejskiej – samorządzie terytorialnym¹⁹. To właśnie ta przestrzeń wydaje się najbardziej adekwatna do wdrażania i rozwijania solidarności społecznej poprzez swoje naturalne właściwości mierzenia się jako pierwsza z problemami społecznymi, choć raczej rzadko jest analizowana w tym kontekście. Należy w pełni zgodzić się z Bogdanem Dolnickim, że samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa²⁰. Obok „klasycznych” zasad określających samorząd terytorialny, z pomocniczością na czele, warto zwrócić uwagę na zasadę solidarności społecznej, która – jak przyjmuję wstępnie – może być zarówno zasadą określającą wewnętrzne funkcjonowanie samorządu terytorialnego, jak i jego relacje z innymi władzami²¹.

Jednostki samorządu terytorialnego – nie tylko w Polsce – stoją współcześnie w obliczu nowych wyzwań związanych z szeroko pojętymi zmianami społecznymi, które wywołują istotne, prawne pytania o potrzebę zwiększania lub zmniejszania solidarności społecznej²². Można widzieć tu pytanie o aktywność państwa z samorządem terytorialnym oraz potrzebę większej partycypacji i uspołecznienia procesów pomocowych²³. Z kwestiami tymi wiąże się charakter wspólnoty samorządowej, elemen-

¹⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9; M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 71.

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2018, s. 45 i n.

²¹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2018, s. 164.

²² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku...*, szczególnie rozdział 5.

²³ F. Pitstra, *Historical Perspectives on ageing „Old People and Things hat Pass”* [w:] *Elderly Care Upwards Solidarity. Historical, sociological and legal perspectives*, Cambridge 2020, s. 9–12.

tu niezbędnego istnienia jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Wspólnota ta ma charakter przymusowy, prawny, konwencjonalny, wyznaczany przez fakt zamieszkiwania na terenie danej jednostki podziału terytorialnego państwa²⁴. Oczywiście te prawne fakty nie wykluczają kierowania się w działalności organów jednostki ani wspólnoty jako takiej dążeniem do realizacji wspólnego celu, ani istnienia realnych więzi między mieszkańcami, ale w obliczu globalizacji, możliwej antagonizacji pokoleniowej, imigracji zawodowej czy wreszcie wielokulturowości – w tym swoistej „wielokulturowości interesów” mieszkańców – powstają pytania o prawne determinanty wspólnotowości. Samo zatem stwierdzenie, że gminę, powiat czy województwo tworzą mieszkańcy danego terytorium, nie musi prowadzić do wniosku o wspólnotowości socjologicznej. Jest to natomiast możliwe przy całościowym odczytaniu regulacji konstytucyjnej art. 15 i 16, a także poprzez uwzględnienie innych więzi, które mogą powstać w trakcie istnienia wspólnoty²⁵. Z punktu widzenia teoretycznych dociekań istotne wydaje się pytanie, czy takim nowym (bo np. przy migracjach kończą się wspólnoty „organiczne”, te same od wieków) zwornikiem wspólnoty (na poziomie teoretycznoprawnym) może być solidarność społeczna normowana prawem.

Po czwarte, w obecnych czasach dostrzega się coraz silniej swoje napięcie między równością a różnorodnością. O ile w działania administracji rządowej²⁶ wpisane jest co do zasady dążenie do równości, o tyle strażnikiem wielokształtności ma być (od zawsze) samorząd terytorialny – jako „zinstytucjonalizowana różnorodność”²⁷. Można założyć, że solidarność w samorządzie ma służyć zapewnieniu tej różnorodności bez szkody dla koherencji wspólnoty. Mówiąc jeszcze inaczej, konkretnej jednostce samorządu terytorialnego może bardziej opłacać się być różnorodną wewnątrz i zewnątrz (w stosunku do innych jedno-

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd...*, 2018, s. 48. Autor pisze dodatkowo, że konsekwencją art. 15 i 16 Konstytucji RP jest przyznanie mieszkańcom jednostek zasadniczego podziału terytorialnego „prawa do samorządu terytorialnego” (s. 48).

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, 2018, s. 49 i cytowana tam literatura.

²⁶ Czego przykładem w prawie administracyjnym jest unifikacja sposobów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku...*, s. 16.

stek) niż pozostawać w swoistych okowach społecznej nierówności. Solidarność nie stanowi oczywiście jedynego zabezpieczenia rozwoju i ładu wspólnotowego, niemniej – mówiąc figuratywnie – osłabienie jednego ogniwa bezpieczeństwa naraża ogniwa inne na znoszenie silniejszych oddziaływań. To ważna uwaga wstępna, ponieważ pokazuje, że to właśnie samorząd terytorialny (jego jednostki) trzeba widzieć jako element stabilności państwa. Powyższe stwierdzenia stawiają też naturalne pytania o granice solidarności społecznej. Znowu na zasadzie hipotezy można wskazać, że taką granicą jest równość. Równość towarzyszy solidarności i wolności – to naturalne zjawisko – jednak wartości te powinny pozostawać w stanie bezpiecznej dla wspólnoty równowagi.

Finalnie, w solidarności można widzieć ideę legitymizującą głębokie przekształcenia publicznego prawa pozytywnego²⁸. Zdanie to może pozostawać zarówno tezą, jak i hipotezą w zależności od okresu, który podlega badaniu, i obszaru referencyjnego, do którego się odnosi. Analizy historycznoprawne potwierdzają, że solidarność stała się podstawą regulacji państw socjalnych²⁹. Współczesne badania nad solidarnością wskazują, że jest ona również podstawą wielu regulacji prawnych, w tym z zakresu prawa administracyjnego³⁰. Przykładowo badaniami dowiedziono, że solidarność jako element charakterystyczny dla państwa socjalnego wywiera znaczny wpływ na prawo pomocy społecznej *sensu largo* (wsparcia społecznego) i *sensu stricto*³¹. Badania te i wskazane wyżej argumenty stają się katalizatorem próby naukowego ukazania solidarności w prawie samorządu terytorialnego.

²⁸ E. Popławska, *Z dziejów...*, s. 47.

²⁹ Zob. np. *Państwo socjalne w Europie. Historia, rozwój, perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, Toruń 2013; K.H. Metz, *Solidarity and History. Institutions and social Concepts of Solidarity in 19th Century Western Europe* [w:] *Solidarity*, red. K. Bayertz, Dordrecht 1999, s. 191 i n.

³⁰ Zob. szczególnie *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018; G. Skąpska, *Czy instytucje publiczne budowane są w oparciu o ideę solidarności* [w:] *Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001, s. 47 i n.

³¹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008; S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna* [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 186 i n.

1.2. Cel pracy i hipoteza badawcza

Celem pracy jest analiza normatywizacji solidarności w prawie samorządu terytorialnego. Jak już wskazano, solidarność ma uniwersalny charakter i była do tej pory przedmiotem analiz z różnych dziedzin i dyscyplin naukowych, przy wykorzystaniu właściwych im metod badawczych³². Badania nad solidarnością miały również charakter prawny. Szczególnie ważne miejsce w tym względzie zajmują rezultaty badań opublikowane w ramach projektu badawczego „Zasada solidaryzmu w polskich rozwiązaniach ustrojowych. W poszukiwaniu nowych form solidaryzmu społecznego”³³.

Hipotezą pracy jest twierdzenie, że solidarność społeczna jest istotnym elementem współczesnego prawa samorządu terytorialnego i wpływa na przekształcenia tego prawa.

Z hipotezą pracy skorelowane jest założenie, które będzie weryfikowane dalej, że solidarność społeczna staje się punktem odniesienia dla prawotwórców w procesie konstrukcji norm prawa samorządu terytorialnego. W związku z powyższym stawiam następujące pytania badawcze:

W jaki sposób solidarność jest realizowana w prawie samorządu terytorialnego – jakie są wzorce regulacyjne solidarności używane w prawie samorządu terytorialnego?

Czy solidarność przejawia się w rozszerzaniu zadań publicznych samorządu terytorialnego?

³² Zob. np. D. Dobrzański, *Zasada solidarności. Studium z filozofii społecznej*, Poznań 2013; *Idea solidarności w kontekstach filozoficzno-historycznych*, red. D. Dobrzański, A. Wawrzynowicz, Poznań 2006.

³³ Nr NN 110 186436. W oparciu o badania prowadzone w projekcie powstały następujące publikacje zbiorowe: *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018; *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, red. A. Łabno, Warszawa 2015; *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, red. A. Łabno, Warszawa 2012.

Podjmując się próby wykazania prawdziwości lub fałszywości zaprezentowanej hipotezy badawczej, należy mieć na względzie, że szczególne znaczenie w doborze materiału badawczego mają pojęcia: normatywizacja, solidarność i prawo samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia tematyki pracy najwięcej miejsca należy poświęcić pojęciu solidarności społecznej i procesom, jakim może ona podlegać, stąd zagadnienia z tym związane zostaną przedstawione w odrębnym rozdziale.

1.3. Normatywizacja i normatywizacja wartości

Ze względu na naturalne wieloznaczności leksykalne języka etnicznego konieczne jest poczynienie wstępnych uwag terminologicznych dotyczących rozumienia pojęcia „normatywizacja”, a także odniesienie się do bliskoznacznego mu słowa „jurydyzacja”.

Normatywizacja to ujmowanie czegoś w normy³⁴. Normy są częścią wypowiedzi dyrektywnych, nie mają charakteru deskryptywnego, a ich funkcją jest sformułowanie określonej dyrektywy postępowania. Według większościowego stanowiska nonkognitywistycznego normom nie można przypisać wartości logicznej prawdy albo fałszu, lecz można je kwalifikować według kryteriów słuszności, skuteczności i obowiązywania³⁵.

Pojęcie normy prawnej³⁶ stanowi jedno z podstawowych zagadnień naukowych jurysprudencki i propedeutyki prawa. W literaturze wyróżnia się dwa główne nurty badawcze refleksji nad pojęciem normy prawnej – ontologiczny z eksplikatywnym ujęciem normy prawnej i lingwistyczny z ultymatywnym ujęciem normy prawnej.

Pierwszy koncentruje się na określeniu natury bytu normy prawnej. Przedstawiciele nurtu ontologicznego wychodzą od twierdzenia, że

³⁴ *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Normatywizacja.html> (dostęp: 24.08.2021 r.).

³⁵ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 54.

³⁶ Dalej w tym podrozdziale, posługując się pojęciem normy, będę miał na myśli normę prawną.

norma prawna i przepis prawny stanowią inne byty. Norma prawna jest częścią rzeczywistości konwencjonalnej. Podstawy normy to elementy rzeczywistości obiektywnej, tj. przepisy prawne. Norma prawna jest wynikiem wykładni przepisu bądź przepisów prawa i bywa definiowana jako „określone znaczenie zwrotów prawnych w obowiązujących aktach normatywnych”, „znaczenie zwrotu, o którym wiemy, że jest zwrotem”, „reguła zachowania się skonstruowana z elementów zawartych w przepisach prawnych”³⁷. Można przyjąć, że: „norma prawna jest to zrekonstruowana z tekstu prawnego dyrektywa postępowania, która w najprostszym przypadku musi odpowiadać wyczerpująco na przynajmniej dwa pytania: «kto i w jakich okolicznościach?», «jak powinien się zachować»»; sankcja nie stanowi elementu koniecznego budowy normy prawnej³⁸. Na kształt normy wpływa nie tylko przepis prawny, choć stanowi on element niezbędny, lecz także dekodujący normę z jęgo wiedzą, umiejętnościami, nastawieniem itd.

Drugi z nurtów – jak ukazuje Witold Małecki – ma charakter lingwistyczny. Norma prawna jest zatem wypowiedzią dyrektywalną (pozaopisową) i należy do kategorii norm postępowania. „Za wypowiedzi dyrektywne uznaje się takie wypowiedzi pozaopisowe, które są skierowane na wpływanie na zachowanie ludzkie, «wskazują komuś określony sposób postępowania». Wydzielenie w ich obrębie kategorii norm postępowania następuje zaś na podstawie przesłanki o charakterze językowym, zgodnie z którą kwalifikacji jako norma postępowania podlega wypowiedź dyrektywalna opatrująca wskazywany adresatowi sposób zachowania (w sposób wyraźny lub dorozumiany) funktorem o postaci «powinien», tj. wskazująca adresatowi sposób zachowania w formie nakazu lub zakazu. W definicji normy postępowania definiens kształtuje się więc jako «wyrażenie jakiegoś języka, przez które bezpośrednio wskazuje się komuś, jak powinien jednorazowo postąpić czy też stale postępować w określonych okolicznościach» lub «wyrażenie tego

³⁷ Definicje za: W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019, s. 182–190 i cytowana tam literatura.

³⁸ L. Morawski, *Wstęp...*, s. 55.

języka, które określonym podmiotom (adresatom tej normy) nakazuje albo zakazuje określone zachowanie w określonych okolicznościach»³⁹.

Na zakończenie uwag wstępnych potrzebne staje się odniesienie do podziału grup norm. W pracy przyjmuję podział dokonany przez Ronalda Dworkina na normy-reguły i normy-zasady. Za Autorem przyjmuję, że: „reguła stosuje się na zasadzie «wszystko albo nic»”, gdy norma-zasada wyznacza powinność stopniowalną, co oznacza, że ma ona „wymiar wagi i doniosłości”, inaczej niż reguły charakteryzowane sformułowaniem „są ważne albo nie”⁴⁰.

Od pojęcia normatywizacji trzeba odróżnić pojęcie jurydyzacji; czasami pojęcia te nauka wydaje się traktować synonimicznie. Jurydyzacja – podobnie jak normatywizacja – może być postrzegana w kategoriach procesu lub skutku. O jurydyzacji zwykło pisać się w kontekście obejmowania prawem określonej dziedziny stosunków społecznych, które były do tej pory regulowane innymi normami⁴¹. O ile normatywizacja ma neutralne zabarwienie, o tyle jurydyzacji nierzadko nadaje się pejoratywne znaczenie, wskazując na negatywne skutki uniwersalizmu regulacyjnego prawa. Łączy się przy tym jurydyzację – jak wskazuje Janusz Kochanowski – z „przeregulowaniem, u podstaw którego leży przekonanie prawodawcy o konieczności objęciem prawem każdej sfery życia”⁴².

W nauce prawa administracyjnego stosuje się również sformułowanie „normatywizacja wartości”, a gruntowne podstawy jego rozumienia dali Jan Boć i Piotr Lisowski, wskazując, że jest to „stan objęcia wartości zakresem normowania prawa przedmiotowego/stan ich osadzenia

³⁹ W. Małecki, *Policja...*, przypisy 35–37.

⁴⁰ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1977, s. 60 i 64.

⁴¹ M. Hotel, A. Rychlewska, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015/1, s. 43.

⁴² J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, „Ius et Lex” 2005/1, s. 216; J. Guś, *System prawa w warunkach nadmiaru prawa* [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. S. Czepita, O. Bogucki, Szczecin 2008, s. 117 i n.

w prawie”⁴³. W niniejszej pracy przyjmuję wskazaną wyżej definicję normatywizacji wartości. Jednocześnie, inaczej niż w postrzeganiu normatywizacji jako przekształcenia elementu rzeczywistości lub idei w normę prawną, normatywizacja wartości – zdaniem Autorów, które popieram – nie może być ujmowana czysto technicznie. Autorzy wskazują, że normatywizacja wartości „nie musi w pełni przesądzać o uwolnieniu od ryzyk poznawczych związanych z relatywistycznym zapatrywaniem na sposoby kreowania wartości. Nadawaniu poszczególnym z nich waloru terminów prawnych raczej nie towarzyszą definicje legalne. W konsekwencji czynienie z nich pojęć odbywa się już w ramach języka prawniczego – w warunkach charakterystycznych dla interpretacji pojęć nieostrych, w dodatku przy znacznym udziale norm pozaprawnych (na mocy norm odsyłających). Z tego powodu nie można zamknąć procesu normatywizacji [wartości – R.M.] w fazie stanowienia prawa (w znaczeniu formalnym). Nieuchronnie bowiem niezbędnym jego dopełnieniem są ustalenia – głównie pojęciowe – czynione w trakcie stosowania prawa”. Uwagi te odnoszą się także do sfery poznawczej i badania prawa. Nie sposób przy próbie ustalenia zakotwiczenia danej wartości w prawie przeoczyć istnienia momentu wykładni prawa.

Autorzy zasadnie zauważają, że ontologicznie wartości stanowią kategorię przewyższającą cele, zadania publiczne, prawa, obowiązki, wolności czy interes publiczny. Pojęcia te służą wartościom, nawiązują do nich, ale ich nie przewyższają. „Zatem, na przykład, to zadania publiczne mają być podporządkowane respektowaniu wcześniej przyjętych (uznanych) wartości, a nie wartości mają zależeć od uprzednio sformułowanych zadań publicznych”. W mojej opinii myśl ta dobrze koreluje z ujęciem wartości przedstawionym przez Zbigniewa Cieślaka, który wyróżnił wartości ustrojowe oraz proceduralne i wreszcie najszerszą grupę – wartości prawa materialnego⁴⁴. To prawo i jego instrumenty podporządkowane są wartościom, prawo, z całym swoim oprzyrządowaniem, jest wtórne

⁴³ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 24–25.

⁴⁴ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 52–55.

wobec wartości. Przez to, że ma moc utrwalania wartości⁴⁵, prawo staje się samo przez się swoistą wartością.

Zdaniem cytowanych wyżej Autorów normatywizacja wartości w prawie administracyjnym może zaistnieć w drodze:

- a) ustanowienia preambuły aktu prawnego – eksponuje ona wtedy aksjologiczne założenia danego aktu przez wskazanie, jakie wartości ustawodawca uznaje za istotne w fazie stanowienia i stosowania prawa;
- b) implementacji wartości w treści przepisów i wykazania ich istnienia poprzez analizę prawa pozytywnego; Autorzy wskazują, że raczej do rzadkości należy sytuacja powoływania wartości wprost w treści przepisów prawnych. Częściej jednak da się zauważyć w przepisach prawa administracyjnego „dominację unormowań *expressis verbis* nieustanawiających odwołań aż do wartości. W tym kontekście poprzestają one bowiem na niżej sytuowanych odniesieniach do podstaw aksjologicznych. Polega to, na przykład, na ograniczaniu *explicite* wskazywanej *ratio legis* do wyznaczania zadań publicznych czy też celów administrowania”. Istnieje tu zatem „mechanizm zakładający brak bezpośrednich normatywnych odniesień do sfery wartości (przy jednocześnie wyczuwalnej bliskości takiego kontekstu)”⁴⁶.

Skoro tak jest, prowadzi to do wniosku o niepomiernej roli wykładni prawa w interpretacji obszarów poddanych normatywizacji wartości. Szczególną rolę odznaczają się również normy zadaniowe i kierunkowe, które „określają treść administracji państwowej jako funkcji przez bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez ustawodawcę. Ich cechą istotną jest to, że w sposób właściwy dla mechaniki stosowania prawa nakazują określonym podmiotom realizację bądź dążenie do realizacji danych wartości”⁴⁷.

⁴⁵ J. Zimmermann, *Wprowadzenie [w:] Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

⁴⁶ P. Lisowski, J. Boć, *Normatywizacja...*, s. 36.

⁴⁷ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63.

1.4. Obszar referencyjny – prawo samorządu terytorialnego

Analiza literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, że przez pojęcie prawa samorządu terytorialnego (prawa samorządowego) rozumie się prawo-dawstwo dotyczące jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸. To ogólne i niezbyt precyzyjne sformułowanie kryje w sobie przepisy (normy) dotyczące podstawy istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego w szerokim znaczeniu, poczynając od przepisów znajdujących się w aktach prawnych klasyfikowanych na najwyższych szczeblach hierarchii źródeł prawa, z Konstytucją RP i EKSL na czele, przez trzy podstawowe ustawy ustrojowe: ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁹, ustawę z 5.08.1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁰ i ustawę z 5.08.1998 r. o samorządzie województwa⁵¹, oraz akty prawa miejscowego. Tak sformułowany obraz prawa samorządu terytorialnego może być jednak mylący, gdyż zdecydowanie skupia się na podstawowych ustrojowych aktach normatywnych. Tymczasem pojęcie prawa samorządu terytorialnego agreguje w sobie również ustawowe akty dotyczące: finansów jednostek samorządu terytorialnego, mienia komunalnego, gospodarki komunalnej, prawa pracy w samorządzie terytorialnym, prawa wyborczego, gmin o specjalnym statusie, stowarzyszeń i zrzeszeń samorządowych, również w wymiarze międzynarodowym⁵². Szerokie rozumienie prawa samorządu terytorialnego pozwala też zaliczyć do niego przepisy formułowane w aktach o charakterze wewnętrznym, a nawet – ujmując sprawę wyjątkowo szeroko – akty planowania.

⁴⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020; *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017; A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, ST 2010/5, s. 13 i n.

⁴⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

⁵⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.

⁵² Z. Leoński, *Wielość źródeł prawa samorządu terytorialnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1998/3–4, s. 51.

Mówiąc o prawie samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na wielość jego źródeł⁵³, a także ich związanie z interesem lokalnym i państwowym. W literaturze zaprezentowano pogląd, że źródła prawa samorządu terytorialnego są najsilniej zależne od interesu państwa, a nie wspólnot samorządowych. Wskazano na ograniczoną możliwość udziału wspólnoty samorządowej w procesie powstawania prawa i prymat demokracji pośredniej w jego stanowieniu⁵⁴.

Możliwość szerokiego ujęcia prawa samorządu terytorialnego nakazuje dookreślić obszar referencyjny. Będzie nim w tej pracy prawo samorządu terytorialnego z wyłączeniem aktów prawa miejscowego oraz przepisów o charakterze wewnętrznym oraz aktów planowania. Ograniczenie takie podyktowane jest przede wszystkim znaczną liczbą jednostek samorządu terytorialnego w Polsce⁵⁵, a także długością ich historii prawotwórczej. Badania, w których dochodziłoby do ekstrapolacji wniosków na temat prawa samorządu terytorialnego przy ujęciu w badaniach pewnej liczby konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, nie spełniałyby cechy obiektywizmu naukowego. Oczywiście nie oznacza to, że w badaniach poszczególne akty działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego nie będą wykorzystywane jako swoiste studium przypadku lub inaczej: tło rozważań. Badanie aktów planowania, chociaż w niektórych przypadkach również prawa miejscowego, prowadziłyby w jakimś sensie do poszukiwania zagadnień polityki administracyjnej, przekraczałyby zatem przyjęte w pracy założenia metodologiczne.

Z zakresu badań zostanie wyłączony obszar wpływu prawa unijnego na prawo samorządu terytorialnego, w tym kwestia udostępniania środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach projektów objętych dofinansowaniem. Chociaż jest to tematyka wiążąca się z samorządem tery-

⁵³ Z. Leoński, *Wielość...*, s. 53.

⁵⁴ L.J. Zukowski, *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, *passim*.

⁵⁵ W 2021 r. w Polsce było: 16 województw, 314 powiatów, 2477 gmin, <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (dostęp: 15.02.2021 r.).

torialnym, to jednak na tyle szczegółowa i związana z prawem unijnym oraz prawem finansowym, że zostanie w tej pracy celowo pominięta.

Pisząc o prawie samorządu terytorialnego, warto odnieść się do pojęć samorządu terytorialnego i jednostek samorządu terytorialnego. Choć w nauce prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym zwykło się nie różnicować tych pojęć, należy pamiętać o ich semantycznej różnicy⁵⁶. Przykładowo Sławomir Fundowicz wskazuje, że: „słowo «jednostka» odnosi się wyłącznie do podziału terytorialnego państwa, natomiast «samorząd terytorialny» określa pewną zasadę ustrojową”⁵⁷. W podobnym tonie wypowiada się Piotr Lisowski, zauważając, że: „samorząd terytorialny można określić jako układ relacji między administrującymi, wyróżniający się upodmiotowieniem grupy społecznej na potrzeby administrowania”, i pisząc dalej: „podmiotem administracji publicznej jest w analizowanym przypadku jednostka samorządu terytorialnego (termin wynikający z aktualnego stanu prawnego). Na taką kwalifikację nie zasługuje już natomiast samorząd terytorialny. W tym bowiem zakresie termin nie służy do oznaczania podmiotu administracji, a «jedynie» jego sposobu wpięcia w system administracji publicznej”⁵⁸. Częste konfuzyje pojęciowe Autor tłumaczy konstruowaniem jednostki samorządu terytorialnego na podstawie elementu podmiotowego, osobowego (wspólnotowego) obok – mniej w tej sytuacji znaczącego – elementu przedmiotowego (odpowiednie terytorium). Wynika to przede wszystkim z przepisów ustawowych: art. 1 ust. 2 u.s.g., art. 1 ust. 2 u.s.p. i art. 1 ust. 2 u.s.w. Postrzeganie samorządu terytorialnego i jednostki samorządu terytorialnego przez pryzmat korporacji terytorialnej nadaje podobne cechy pojęciom i stanowi asumpt do monizmu znaczeniowego. Zgadzając się z walorami niuansowania wskazanych pojęć w warstwie propedeutycznej, postanowiłem posługiwać się tradycyjnym pojęciem „prawo samorządu terytorialnego”. Czynię to również z obawy przed błędną – w porównaniu do autorskiego zamierzenia badawczego – in-

⁵⁶ P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, *passim*.

⁵⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, s. 100.

⁵⁸ P. Lisowski, *Samorząd...*, s. 448.

interpretacją sformułowania „prawo jednostek samorządu terytorialnego”. Mogłoby ono przywodzić na myśl wyłącznie prawo stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, tj. prawo miejscowe, czego chciałem uniknąć.

Wśród determinantów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego należy wymienić elementy: osobowy (wspólnota terytorialna) oraz przedmiotowy (przestrzenny) – terytorium, na którym wspólnota ta zamieszkuje. Elementy te same przez się nie mogą stanowić jeszcze o istnieniu jednostki samorządu terytorialnego – o czym świadczy normatywnie ustroj terytorialny Polski z lat 1950–1990 – niezbędne są bowiem jeszcze elementy decentralizacji, pomocniczości i samodzielności. O ile zatem regulacja każdej z podstawowych ustaw ustrojowych określa taką techniczną konstrukcję, o tyle również osadza ją w konstytucyjnym i europejskim (EKSL⁵⁹) kontekście normatywny. Współcześnie bowiem ustawodawca konstytucyjny łączy w art. 15 i 16 ust. 1 Konstytucji RP podział terytorialny ze wspólnotowością samorządu terytorialnego, stanowiąc jednocześnie w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP dyrektywę, że samorząd jako jedna z władz publicznych ma wykonywać zadania publiczne. Techniczną podstawę do wykonywania zadań stanowi podział terytorialny, który musi być tworzony z uwzględnieniem zarówno więzi, jak i celu, dla którego powstaje – osadzenia w państwie zdecentralizowanej władzy samorządowej (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP). O ile jednak wymóg istnienia wszystkich więzi na etapie tworzenia podziału terytorialnego jest trudny do spełnienia, w związku z czym uznaje się, że ma on wyłącznie charakter dyspozytywny, o tyle konieczność istnienia minimum nawet jednej więzi argumentowana jest potrzebą spójności w ramach wspólnoty, a spójność ta ma umożliwiać wykonywanie władzy publicznej (realizację zadań publicznych)⁶⁰.

⁵⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), pierwotnie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego.

⁶⁰ Zob. np. M. Skoczylas, W. Piątek [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 15, nb 43.

Wspólnotowość samorządu terytorialnego – chociaż kreowana prawnie, a więc jednoznacznie konwencjonalnie, żeby nie powiedzieć: sztucznie – podtrzymywana ma być materialnie przez istnienie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. To one stanowią współcześnie *prima facie*, przez sformułowanie ich w artykułach dotyczących samorządu terytorialnego, konstytucyjny wzorzec regulacyjny podstaw wspólnoty samorządowej, obok – jak już powiedziano – dość technicznego, chociaż niezbędnego kryterium przedmiotowego (terytorium). Można jednak zapytać, czy są to jedyne podstawy spójności wspólnot samorządu terytorialnego, albo w ogóle podstawy spójności? Nie chodzi o kwestie wystarczalności wzorca, czy też o to, czy jest on wystarczająco „pełny” dla zachowania spójności – próba sformułowania odpowiedzi właściwych tym oczekiwaniom badawczym pozostaje poza przedmiotem nauki prawa administracyjnego i skłania raczej w kierunku badań empirycznych. Ważne w tym kontekście są uwagi wskazujące, że wspólnota samorządowa – mimo definicyjnego pretendowania do grupy społecznej – w praktyce może być grupą ludzi o charakterze niespołecznym, tj. taką, która nie współdziała we wspólnym celu⁶¹. Nie przesądzając o trafności takiego stwierdzenia, należy wskazać, że wywołuje ono pytanie o solidarność w prawie samorządowym.

1.5. Metody badawcze

Cel i hipoteza tej pracy są osadzone w obrębie nauk prawnych. W związku z tym należy wskazać, jakie metody badawcze stanowią podstawę prowadzonych badań, zwłaszcza że nauki prawne korzystają z różnorodnych metodyk dążenia do celu. Przez pojęcie metody można rozumieć „system postępowania (...), sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania”⁶².

⁶¹ L.J. Żukowski, *Wspólnota...*, s. 837.

⁶² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1982, s. 79.

Systemy prawne charakteryzują się sobie własnymi metodami badawczymi⁶³, chociaż cechuje je eklektyzm⁶⁴. W zakresie systemu kontynentalnego dostrzega się wyraźne oddzielenie problematyki prawa od problematyki jego egzekwowania (*enforcement*), stąd m.in. wynika swoisty prymat nauki prawa w wykładni przepisów, przy silnym uwzględnieniu wykładni autentycznej (uzasadnienia projektów ustaw)⁶⁵.

Badania oparto przede wszystkim na metodzie prawnodogmatycznej (formalnodogmatycznej, dogmatycznoprawnej). Jest to klasyczna metoda charakterystyczna dla myślenia dedukcyjnego, dominująca od XIX w. w naukach prawnych, mająca silne związki z niemiecką koncepcją myślenia konceptualistycznego (*Begriffsjurisprudenz*)⁶⁶. Polega ona przede wszystkim na analizie przepisów prawa, norm prawnych zwykle jednego systemu prawnego, pozwalając na badanie „szeroko rozumianej koncepcji rozwiązań normatywnych”⁶⁷. Chociaż współcześnie nauka prawa korzysta również z innych metod badawczych, szczególnie komparatystyki prawniczej, na co niewątpliwie wpływ ma wielowarstwowość (hybrydalność) systemów prawnych, to jednak stanowi ona wciąż dominujący element warsztatowy analizy treści norm prawnych danego porządku prawnego. Korzystanie z niej polega głównie na używaniu wykładni przepisów prawnych, według powszechnie przyjętego schematu stosowania kolejności wykładni: językowej, systemowej oraz funkcjonalnej, choć z wyraźnym podkreśleniem aktualności zdania Zbigniewa Cieślaka o braku możliwości poprzestawania na wykładni językowej w przypadku skomplikowania współczesnych norm prawa administracyjnego⁶⁸. Brak wykształcenia przez naukę prawa administracyjnego właściwej sobie metody badawczej stwarza konieczność

⁶³ J.P. Lomio, H.S. Pang-Hassen, G.D. Wilson, *Legal Research Methods in a Modern World: a Coursebook*, Copenhagen 2010, *passim*.

⁶⁴ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VII, Wrocław 1960, s. 18.

⁶⁵ J.P. Lomio, H.S. Pang-Hassen, G.D. Wilson, *Legal...*, s. 207, 209.

⁶⁶ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Heidelberg 2013.

⁶⁷ B. Sitek, *Innowacyjność w naukach prawnych?*, „Edukacja Prawnicza” 2019/1, s. 45 i cytowana tam literatura.

⁶⁸ Z. Cieślak, *Wykładnia przepisów prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 77–78.

posługiwania się metodą charakterystyczną dla analizy prawa w ogóle, tj. bez gałęziowego podziału⁶⁹. Coraz częściej metody właściwe nauce prawa są stosowane także w badaniach interdyscyplinarnych danego zagadnienia, wychodzących poza jedną dyscyplinę naukową. Jurysprudencja powinna – na zasadzie sprzężenia zwrotnego, opierając się na wynikach badań innych nauk niż prawo – skoncentrować się na analizie prawa, wykorzystując w tym celu właściwe sobie metody⁷⁰.

Badania w pracy oparto również na metodzie aksjologicznej. Jej wyróżnienie wiąże się z wielopłaszczyznowością ontologiczną prawa, a więc cechą prawa, zgodnie z którą stanowi ono zbiór norm, czyli wypowiedzi językowych, którym przydaje się określone cechy systemu, gdy dodatkowo może być ono badane również na innych niż logiczno-językowa płaszczyznach⁷¹. W tym kontekście, tradycyjnie, wskazuje się na sfery: psychologiczną, socjologiczną i wreszcie aksjologiczną prawa. Prawo zatem stanowi asumpt badań: zarówno przeżyć psychicznych, ilościowych, jak i wartości. Metoda aksjologiczna ma utylitarny charakter względem rozpoznania wartości stojących u podstaw norm prawnych. Chociaż traktuje się ją jako pomocniczą względem metody prawnodogmatycznej⁷², to nie ulega wątpliwości, że w niektórych obszarach badań wysuwa się na plan pierwszy. Szczególnego znaczenia nabiera ona wraz z badaniem norm-zasad z tego powodu, że stanowią one nośnik wartości. Może być jednak także z powodzeniem wykorzystywana do

⁶⁹ K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 31; P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, KPPub. 2001/1, s. 18.

⁷⁰ B. Jastrzębski, *O niektórych zagadnieniach metod badawczych w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 717–718.

⁷¹ K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia. Filozofia. Teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 15; S. Ehrlich, *Kilka uwag w sprawie metodologii nauk prawnych*, PiP 1964/11, s. 652; J. Wróblewski, *Badania prawnempiryczne a metodologia prawoznawstwa*, „Problemy Rad Narodowych” 1981/50, s. 77; Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 41.

⁷² P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 188.

analizy norm-reguł w celu odsłonięcia podstaw aksjologicznych tkwiących u podstaw danej regulacji prawnej. Swoistym łącznikiem między metodą prawnodogmatyczną a aksjologiczną jest wykładnia funkcjonalna⁷³. Metoda aksjologiczna może być ujmowana w sposób wewnętrzny i w sposób zewnętrzny. W znaczeniu wewnętrznym chodzi o realizację przez system założonych wartości, w znaczeniu zewnętrznym – dochodzi do oceny systemu przez pryzmat wartości dla niego zewnętrznych⁷⁴.

Badania podjęte w pracy bazują również na metodzie teoretycznoprawnej poprzez odwołanie się do dorobku nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Metoda ta zakłada wykorzystywanie przy analizie prawa teoretycznoprawnych konstrukcji w celu opisu i prawidłowego nazwania pojęć teoretycznoprawnych zakotwiczonych w prawie (*de lege lata*). Znajomość pojęć – jako swoistego językowego kodu prawniczego – pozwala także na syntetyzowanie postulatów *de lege ferenda*.

⁷³ P. Wszolek, *Kryteria...*, s. 188.

⁷⁴ J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2000, s. 70–71.

Rozdział 2

POJĘCIE SOLIDARNOŚCI

2.1. Uwagi wstępne

Solidarność można rozpatrywać z różnych punktów widzenia, co zauważył już w 1924 r. Henrich Pesch¹. To trafne stwierdzenie w dociekaniach nad solidarnością i przekształceniem jej w normę prawną znaczy więcej, niż początkowo się zakłada. Po pierwsze, solidarność badana jest w ramach wielu dyscyplin naukowych, w tym również na polu prawnym, co nie było takie oczywiste jeszcze kilkadziesiąt lat temu². Po drugie, poznanie naukowe wiąże się z próbą określenia, limitacji, a później i obiektywnego poznania przedmiotu analizy, a jak dzieje się to w przypadku pojęć prawnych – także ich funkcji, relacji z innymi pojęciami itp. Z głębszym poznaniem przedmiotu połączona jest z kolei analiza samego pojęcia. W przypadku pojęć prawnych nie zawsze jest to proste. O ile zasadniczo nie trzeba udowadniać ich istnienia, są bowiem częścią obowiązującego prawa, o tyle nie zawsze łatwo zrozumieć ich treść bez odwoływania się do swoistego bagażu innych nauk. W przypadku solidarności nie chodzi przy tym, chociaż zabieg taki zdecydowanie mógłby pomóc, o brak nadania znaczenia danemu pojęciu w drodze definicji legalnej, lecz o – jeżeli można tak powiedzieć – charakter danego

¹ H. Pesch, *Lehrbuch der Nationalökonomie*, t. 1, *Grundlegung*, Freiburg im Breisgau 1924, s. 408.

² H. Pesch wyróżnił cztery pola dyskursu o solidarności: filozofia, ekonomia, polityka i etyka społeczna; za: A. Rauscher, *Źródła idei solidarności* [w:] *Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001, s. 18.

pojęcia. Rozumienie solidarności jest znacząco zakorzenione w historii idei filozoficznych, a więc jest w nie wpisana wieloznaczność³. Jak zwracał uwagę Józef Tischner, sposób przeżywania życia społecznego, reagowania na określone wydarzenia, każe zająć określoną postawę „za” albo „przeciw”⁴, wielokrotnie odnieść się do praw człowieka, z którymi solidarność jest nieodmiennie łączona. Ponadto solidarność może być częścią porządku aksjologicznego jednostki. Nie chodzi tu zatem jeszcze o aksjologię prawa, lecz o porządek moralny z całym bagażem subiektywnych odniesień do innych wartości znajdujących się w takim układzie. Wreszcie pojęcie solidarności staje się częścią obowiązującego powszechnie porządku prawnego. Czy oznacza to jednak, że dotychczasowe rozumienia umykają ustawodawcy? Czy zamyka on oczy na ten swoisty bagaż treści tego pojęcia? Aby odpowiedzieć na te pytania pomocnicze, warto zastanowić się na wstępie, w jaki sposób rozumiano to pojęcie w szerokim ujęciu na sposób przedprawny. Pisząc o szerokim ujęciu przedprawnym, należy mieć na uwadze konwencjonalność takiego rozumienia, gdyż solidarność wywodzi się z prawa rzymskiego i tam była pierwotnie stosowana, jednak w ściśle określonym ujęciu wzajemnego zobowiązania, które – antycypując rozważania – nie wpływa zasadniczo na dzisiejsze rozumienie solidarności w prawie publicznym.

Solidarność ma znaczenie opisowe i normatywne. Opisowe wyjaśnianie solidarności odnosi się do ukazania wzajemnych relacji między członkami w danej grupie, których istnienie zapewnia tej grupie stabilność i ciągłość. Taki dyskurs o solidarności ujawnia się w używaniu pojęć: dobro wspólne, pomoc, altruizm, moralność, roztropność⁵. Przez pojęcie znaczenia normatywnego rozumiem koncepcję solidarnościową, która została wyrażona językiem prawnym. W kolejnych częściach tego rozdziału podejmuję próbę ukazania przejścia z płaszczyzny opisowej do płaszczyzny normatywnej.

³ J. Tischner, *Etyka solidarności*, Kraków 2000, s. 12.

⁴ J. Tischner, *Myślenie o etosie społecznym*, „Znak” 1980/309, s. 191.

⁵ P. Tiedemann, *Solidarity* [w:] *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, red. M. Sellers, S. Kriste, Dordrecht 2020, s. 1–2.