

Partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi jako forma uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Streszczenie rozprawy doktorskiej

opracowanej w dziedzinie: nauki społeczne, dyscyplinie: nauki prawne.

mgr Kamil Olzacki

promotorzy: dr. hab. Piotr Uziębło, prof. UG oraz dr. hab. Jakub H. Szlachetko, prof. UG

Wprowadzenie

Zarówno w literaturze naukowej i publicystycznej, jak i w praktyce politycznej wielu państw europejskich, zauważa się wzrost zainteresowania nową wizją administracji publicznej, wpisującą się w paradygmat zarządzania publicznego w duchu idei komunitaryzmu, kładącą istotny nacisk na tak zwaną administrację świadczącą. Stojąc w opozycji do konserwatywnej wizji „państwa minimum”, nakazując kontestować biurokratyczny model zarządzania instytucjami publicznymi na zasadzie hierarchicznego przywództwa, podejście to przyjmuje za punkt odniesienia konieczność sprawnego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w duchu idei: solidaryzmu społecznego, demokracji partycypacyjnej i urynkowania administracji, natomiast na poziomie samorządowym wpisuje się w sformułowaną przez francuskiego filozofa i socjologa – Henriego Lefevbre’a – ideę prawa do miasta (fr. *Le droit à la ville*).

Problematyki tej nie można interpretować w oderwaniu od jej prawnego kontekstu. Nawet bowiem najbardziej doniosłe idee społeczne, polityczne czy kulturowe – jeżeli mają wyjść poza sferę postulatyczną i zyskać wyraźny wymiar praktyczny – wymagają odpowiedniej „obudowy” normatywnej, umożliwiającej ich skuteczne urzeczywistnienie. Z tego też względu autor niniejszej pracy, przyjmując za fundament rozważań kategorię pojęciową zasobów wspólnych (ang. *commons, common-pool resources*), potraktował opisany wyżej nurt nowego myślenia o administracji publicznej jako zasadniczą płaszczyznę odniesienia dla prowadzonych przez siebie rozważań. W jej obrębie zaprezentowany został nowy, normatywny model zarządzania określonymi zasobami wchodzącymi w skład mienia samorządowego.

Poprzez zasoby wspólne autor rozumie przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy ruchome i nieruchomości, wykorzystywane przez członków danej wspólnoty (np. wspólnoty samorządowej) w procesach związanych z zaspokajaniem ich zbiorowych potrzeb, podatne jednak na ryzyko ich degradacji, zniszczenia lub wyczerpania wskutek ich eksploatacji, cechującej się w szczególności: nadmiernością, brakiem skoordynowania z eksploatacją danego zasobu przez innych użytkowników lub eksploatacją, która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystywania zasobu.

Gros tego typu zasobów – co szczegółowo wykazano w pracy – stanowi nieruchomości gruntowe i budynkowe wchodzące w skład mienia samorządowego (co prowadzi do wyodrębnienia osobnej kategorii pojęciowej samorządowych zasobów wspólnych). Rola tak rozumianych zasobów wspólnych w kształtowaniu i realizacji zadań publicznych (a w szczególności zadań z zakresu gospodarki komunalnej) nie powinna być przy tym redukowana wyłącznie do kategorii przestrzeni miejskiej. Ich doniosłość polega bowiem na tym, że mogą one pełnić funkcję instytucji *sui generis*, stymulującej współpracę pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a członkami wspólnoty samorządowej, a przez to wykorzystywanej przez jednostki samorządu terytorialnego w procesach realizacji zadań publicznych, zwłaszcza tam, gdzie wykonywanie tych zadań wymaga współdziałania administracji publicznej z członkami wspólnoty samorządowej oraz innymi podmiotami niepublicznymi.

Prezentowany w pracy model stanowi próbę odejścia od hierarchicznego, władczego i jednostronnego sposobu administrowania, na rzecz rozwiązania opartego na partycypacji społecznej, deliberacji, współdziałaniu oraz współodpowiedzialności społecznej. Wśród różnych form wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej, z których korzystać mogą jednostki samorządu terytorialnego, autor upatruje w przedstawionym w pracy modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi szczególnie doniosłego narzędzia ich realizacji.

Problem badawczy, cele i hipoteza badawcza

Poruszany w pracy problem badawczy dotyczy prawnej możliwości uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem przedsięwzięć realizowanych w myśl prototypowanego w pracy modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Poprzez uspołecznianie realizacji wymienionych wyżej zadań autor rozumie proces, w którym zadania publiczne – ustawowo

przypisane jednostkom samorządu terytorialnego – wykonywane są przez podmiot prywatny, zachowując przy tym swój publiczny charakter. W przeciwieństwie jednak do klasycznie rozumianej prywatyzacji (*outsourcingu*), w procesie uspołeczniania wykonywane są przez organizacje i grupy działające w warunkach *non-profit*, względnie *not-for-profit*, kształtujące szeroko rozumiany „trzeci sektor”.

Jednocześnie problem badawczy świadomie ograniczony został do tych zadań publicznych, które mieszczą się w zakresie gospodarki komunalnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Z uwagi na fakt, że założenia analizowanego modelu, zorientowanego na oddolne, bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, najsilniej korespondują z realizacją tych zadań publicznych, które mieszczą się w sferze użyteczności publicznej, to właśnie na tych zadaniach skupił się autor w swoich badaniach. Prakseologiczny komponent modelu, wyrażający się w postulatcie usprawnienia (również ekonomicznego) wykonywania zadań publicznych, uzasadnia również objęcie analizą także tych gospodarczych form działalności samorządowej, które pozostają poza sferą użyteczności publicznej. Jednocześnie, w ocenie autora, objęcie przedmiotem rozprawy całokształtu zadań publicznych prowadziło do nadmiernego rozszerzenia problemu badawczego, a przez to do osłabienia spójności (i przydatności) wniosków poczynionych w pracy.

Celem głównym pracy stała się próba rozstrzygnięcia czy przedsięwzięcia oparte na modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi mogą stanowić prawnie dopuszczalną, a także aksjologicznie oraz funkcjonalnie uzasadnioną formę uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Tak przedstawiony cel główny pracy autor zdecydował się rozszerzyć o cele szczegółowe, wśród których wymienić należy:

- 1) wzbogacenie aparatury pojęciowo-terminologicznej nauki prawa administracyjnego materialnego o pojęcie zasobów wspólnych, wywodzące się z angielskiego „*commons*” („*common-pool resources*”), odnoszące się do określonej kategorii (szerzej zdefiniowanej w dalszej części pracy) przedmiotów materialnych (oraz – niekiedy – dóbr niematerialnych), wraz z wyprowadzeniem jego naukowej oraz legalnej definicji;
- 2) dokonanie studium wybranych przypadków uspołeczniania realizacji zadań mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w różnych państwach z wykorzystaniem zasobów wspólnych, a następnie wyprowadzenie – w następstwie przeprowadzonej analizy – kluczowych wspólnych

im elementów konstytutywnych, które pozwolą prototypować założenia modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi;

- 3) osadzenie opisywanej w pracy koncepcji na tle wybranych zasad ustroju Rzeczypospolitej oraz zasad ogólnych prawa administracyjnego, poszukując aksjologicznego uzasadnienia rozważań poczynionych w pracy;
- 4) prototypowanie normatywnego modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi – biorąc za punkt wyjścia określone determinanty modelu, wyprowadzone w wyniku dokonanego w ramach badań studium rzeczywiście realizowanych przedsięwzięć;
- 5) przywołanie obowiązujących rozwiązań normatywnych umożliwiających lub usprawniających aplikowanie modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jako formy uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w krajowym porządku prawnym – zwieńczone zaproponowaniem postulatów *de lege ferenda* (w sytuacji, gdy wykorzystanie pełnego potencjału modelu uzasadniać będzie dokonanie interwencji legislacyjnej).

W oparciu o tak określone założenia pracy, autor sformułował hipotezę badawczą, zgodnie z którą wykorzystanie przedsięwzięć opartych na modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi stanowi prawnie dopuszczalną (a zarazem aksjologicznie uzasadnioną) formę uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, sprzyjając zarazem ich bardziej sprawnemu wykonywaniu. Jednocześnie autor przyjął założenie, że wykorzystanie pełnego potencjału opisywanego modelu może wymagać dokonania punktowej, sektorowej interwencji legislacyjnej, służącej usunięciu barier normatywnych ograniczających zakres jego zastosowania.

Logice tak zarysowanego wyводу podporządkowana została struktura pracy. Rozdział pierwszy ma charakter porządkujący i poświęcony jest ustaleniom terminologicznym, niezbędnym dla prowadzenia dalszych rozważań. W rozdziale drugim autor przedstawił i przeanalizował studia przypadków, pozwalające uchwycić praktyczny wymiar omawianej problematyki. W rozdziale trzecim autor przytoczył szereg argumentów uzasadniających uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi – biorąc za punkt wyjścia normy o charakterze zasad ustroju Rzeczypospolitej oraz ogólnych zasad prawa administracyjnego. W rozdziale czwartym zidentyfikowano kluczowe determinanty opisywanego modelu, natomiast rozdział piąty poświęcono analizie jego podstaw normatywnych. Całość rozważań

zamykają konkretne propozycje *de lege ferenda*, zmierzające do stworzenia bardziej adekwatnych ram prawnych dla uspołecznienia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Wnioski

Badania przeprowadzone w trakcie opracowywania rozprawy doktorskiej wykazały, że wykorzystanie przedsięwzięć opartych na modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi stanowi prawnie dopuszczalną (a zarazem aksjologicznie uzasadnioną) formę uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, sprzyjając zarazem ich bardziej sprawnemu wykonywaniu.

Jednocześnie stwierdzić należy, że uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi może być urzeczywistniane w oparciu o istniejące już podstawy prawne (poprzez odpowiedni ich dobór i właściwe zastosowanie). Podstawowej bariery aplikacyjnej modelu w ocenie autora nie stanowi przy tym niedopuszczalność opisywanych rozwiązań *per se*, lecz rozproszenie i sektorowość regulacji, z wykorzystaniem których model ten może być implementowany.

Ze względu na powyższe, na łamach rozprawy autor przywołał szereg postulatów *de lege ferenda*, zakładających konkretną, a jednocześnie ograniczoną do niezbędnego minimum, ingerencję ustawodawcy, mającą na celu uporządkować wspomniane wyżej tryby współpracy w taki sposób, aby były one bardziej „czytelne” (a przez to i skuteczne) dla obu stron zaangażowanych w proces uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem opisanego w pracy modelu.