

Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych. Studium administracyjnoprawne

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Słowo wstępne

Tytułowa „inicjatywa lokalna” to nie rodzajowe określenie pewnego rodzaju aktywności na szczeblu samorządowym, ale nazwa konkretnej instytucji prawnej, która w 2010 r. została uregulowana w Dziale II Rozdziale 2a PożPubWolontU. Nazwa omawianego instrumentu prawnego nie stała się popularna tak jak nazwa innego narzędzia włączającego mieszkańców w sprawach publicznych, którym jest budżet obywatelski. W konsekwencji termin „inicjatywa lokalna” może być rozumiany dosłownie, nie zaś jako nazwa określonego instrumentu prawnego¹. To sformułowanie jest zresztą wykorzystywane do nazwania ruchów społecznych, organizacji pozarządowych czy w końcu określenia przedmiotu działalności wspomnianych, zorganizowanych emanacji społeczeństwa obywatelskiego². Powszechnego pojmowania inicjatywy lokalnej nie ułatwia ustanowienie Pełnomocnika Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych³, do którego zadań nie należy inicjatywa lokalna w rozumieniu Działu II Rozdziału 2a PożPubWolontU.

Istotą niniejszej pracy jest osadzenie inicjatywy lokalnej w szerszym kontekście. Naturalnym kierunkiem jest traktowanie jej jako mechanizmu partycypacji społecznej. Jednak omawiany instrument prawny oprócz tego, że mieści się w wachlarzu instrumentów partycypacji, to stanowi ponadto metodę wykonywania zadań publicznych na poziomie lokalnym. W ramach inicjatywy lokalnej, mieszkańcy JST bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych i innych pomiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego oraz, po uwzględnieniu wniosku przez organ wykonawczy gminy i po podpisaniu umowy cywilnoprawnej, uczestniczyć w wykonywaniu tego zadania.

¹ Sformułowanie „inicjatywa lokalna” pojawia się na przykład w kontekście ruchów oddolnych, podejmowanych na rzecz dokonania zmian podziału terytorialnego (tak *P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Lukomska, A. Kurniewicz*, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 21).

² Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego sprawia problemy definicyjne. Z jednej strony, rozumiane jest jako zespół idei związanych z organizacją społeczeństwa, z drugiej zaś strony jako określone formy samoorganizacji społeczeństwa. W niniejszej pracy pojęcie to odnoszone jest do praktycznych przejawów samoorganizacji społeczeństwa.

³ Rozp. RM z 14.1.2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 76).

Punktem odniesienia w niniejszej monografii będzie koncepcja współczesnego zarządzania publicznego, którą jest koprodukcja usług publicznych (*public services co-production*). Inicjatywa lokalna wpisuje się bowiem w cele programowe koncepcji koprodukcji usług publicznych. Na potrzeby niniejszej pracy wykorzystywane będzie też pojęcie koprodukcji zadań publicznych, z uwagi na to, że rozważania dotyczą nie tyle zjawiska świadczenia usług publicznych, a wykonywania zadań publicznych. Tym samym monografia nie koncentruje się tylko na instytucji inicjatywy lokalnej, ale dotyka szerszego zagadnienia wykonywania zadań publicznych wraz z udziałem mieszkańców.

Koprodukcja usług publicznych polega na zapewnianiu usług publicznych na zasadzie partnerstwa, niekomercyjnej współpracy i wymieszaniu zasobów administracji publicznej i obywateli (najczęściej odbiorców usług), działających indywidualnie lub w grupach formalnych czy nieformalnych. To zdiagnozowane i coraz szerzej analizowane podejście do świadczenia usług publicznych opiera się na założeniu, że państwo nie może skutecznie funkcjonować bez angażowania samych zainteresowanych – obywateli. Swoista „trzecia droga”, którą wyznacza nurt współzarządzania publicznego, powstała nie tylko na kanwie krytyki etatystycznej wizji państwa, ale również negatywnych doświadczeń *New Public Management*. Jednym z bardziej skonkretyzowanych nurtów, wchodzących w skład współzarządzania publicznego, jest właśnie koprodukcja.

Instytucja inicjatywy lokalnej jawi się jako szczególny instrument prawny w polskim porządku prawnym. Cechą ją wyróżniającą jest koprodukowanie zadań nie tylko w zakresie planowania lub projektowania zadań publicznych, ale także w bezpośrednim ich wykonywaniu. Przybiera to postać świadczenia pracy społecznej, wnoszenia wkładów rzeczowych lub finansowych. Z tego względu badania dotyczące inicjatywy lokalnej nie odnoszą się tylko do jednego z wielu instrumentów partycypacji społecznej, ale także do zagadnienia wykonywania zadań publicznych z udziałem mieszkańców.

Pomimo tego, że inicjatywa lokalna istnieje w Polsce już od ponad dekady, w literaturze przedmiotu nie przedstawiono dotąd wyników kompleksowych badań nad funkcjonowaniem tego narzędzia, jak też wyników ewaluacji funkcjonowania obowiązujących regulacji. Nauka prawa zajmuje się inicjatywą lokalną jedynie incydentalnie, wydane publikacje poruszały to zagadnienie co najwyżej „przyczynkarsko”, natomiast opracowania i materiały przygotowywane przez organizacje pozarządowe mają charakter porządkujący i popularnonaukowy. Niniejsza monografia ma na celu wypełnienie tej luki. Inspiracją do podjęcia badań w tym zakresie było także osobiste doświadczenie autora, dotyczące analizowania funkcjonowania inicjatywy lokalnej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem podjęcia badań było wysunięcie wniosków odnoszących się do wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem koprodukcji, co wpisuje się w szersze rozważania o modelach i formach wykonywania zadań publicznych. Zakłada się, że wyniki badań będą miały istotne znaczenie dla organów władzy publicznej, które tworzą regulacje dotyczące inicjatywy lokalnej oraz organizują korzystanie z tego instrumentu prawnego, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnie. Przeprowadzone badania dotyczą bowiem efektów prawodawczej aktywności władzy centralnej oraz praktyki funkcjono-

wania organów JST, które przyjmują uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Organ wykonawczy natomiast ocenia wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej i w ten sposób rozstrzyga o wykorzystaniu tego instrumentu prawnego.

Praca odnosi się do stanu prawnego na 31.12.2020 r.

Problem badawczy oraz cele badawcze

Problem badawczy, który jest przedmiotem niniejszej pracy, można ująć jako następujące pytanie:

Czy uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym zapewniło istnienie ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych?

Problem badawczy dotyczy zatem skuteczności polityki regulacyjnej⁴, polegającej na odgórnym, scentralizowanym normowaniu zagadnień związanych z wykonywaniem lokalnych zadań publicznych. Instytucja inicjatywy lokalnej jest unikatowym w polskim porządku prawnym instrumentem, którego elementem konstrukcyjnym jest wykonywanie zadań publicznych z udziałem mieszkańców, przy czym udział ten nie ogranicza się do wspólnego planowania, projektowania czy finansowania zadań publicznych, ale przejawia się w udziale w bezpośrednim ich wykonywaniu. Zarazem regulacja prawna inicjatywy lokalnej wpisuje się w charakterystyczną dla Polski centralizację narzędzi koprodukcji zadań publicznych. Zaznaczyć przy tym należy, że ramy prawne, o których mowa w postawionym pytaniu badawczym, dotyczą zarówno regulacji centralnej, jak i praktyki prawodawczej organów JST.

Wskaźniki, pozwalające na udzielenie twierdzącej odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, to:

- 1) regulacja inicjatywy lokalnej nie ujawnia zasadniczych barier systemowych, utrudniających funkcjonowanie koprodukcji zadań publicznych,
- 2) organy JST wypełniły obowiązek wprowadzenia ram prawnych inicjatywy lokalnej, przez co umożliwiły koprodukowanie lokalnych zadań publicznych,
- 3) praktyka prawodawcza JST nie ujawniła regulacji, stanowiących bariery formalne w koprodukowaniu lokalnych zadań publicznych.

Z przedstawionym problemem badawczym powiązane są cele badawcze, zaprezentowane poniżej. Im obu podporządkowana jest struktura zaplanowanych badań, których wyniki zostały przedstawione w niniejszej pracy.

⁴ R. V. Gestel, H-W. Micklitz, Why Methods Matter in European Legal Scholarship, European Law Journal 2014, Nr 3, s. 301–302.

Tabela 1. Hipoteza badawcza oraz cele badawcze. Opracowanie własne.

Czy uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym zapewniło istnienie ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych?	
Cel badawczy	Rozdział pracy
Cel 1. Ustalenie źródła prawnej regulacji inicjatywy lokalnej, w tym czy inicjatywa lokalna lub inne instytucje prawne, podobne do inicjatywy lokalnej, funkcjonowały przed 12.3.2010 r., a jeśli tak, to z jakimi barierami prawnymi wiązała się praktyka ich funkcjonowania?	Rozdziały II i III
Cel 2. Ustalenie, czy z analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego inicjatywy lokalnej, wynika konkretny cel wprowadzenia instytucji inicjatywy lokalnej, a jeśli tak, to czy opierał się na uzasadnionych założeniach?	Rozdział IV
Cel 3. Zdiagnozowanie ewentualnych barier systemowych, utrudniających koprodukowanie zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego.	Rozdział IV
Cel 4. Ustalenie, czy organy JST wywiązują się z nałożonych obowiązków uchwałodawczych?	Rozdział V
Cel 5. Ustalenie ewentualnych barier w prawie lokalnym, utrudniających funkcjonowanie inicjatywy lokalnej.	Rozdział VI

Odpowiedź na pytanie badawcze, określające problem badawczy, zostanie zawarta we wnioskach końcowych. Wyniki poszczególnych celów badawczych zostaną zaś przedstawione we wnioskach podsumowujących poszczególne rozdziały niniejszej pracy.

Metody badawcze

W niniejszej pracy wykorzystano przede wszystkim metody badawcze charakterystyczne dla nauk prawnych. Uzupełniająco posłużono się metodami wykorzystywanymi w naukach społecznych. Wykorzystanie tych ostatnich jest związane z obszarem badań dotyczących administracji publicznej⁵. Przeprowadzone studia mają charakter aplikacyjny, dlatego też refleksja nad normatywnym kształtem jest związana z wnioskami wpływającymi z praktyki funkcjonowania sektora publicznego⁶.

⁵ J. Jeżewski, Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną, w: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej* (red. S. Wrzosek, M. Domała, J. Izdebski, T. Stanisławski), Warszawa 2010, s. 403–405.

⁶ S.V. Thiel, *Research Methods in Public Administration and Public Management An Introduction*, Abingdon 2014, s. 4.

W pierwszym rozdziale, mającym charakter teoretyczny i porządkujący, wykorzystano metodę teoretycznoprawną, polegającą na analizie literatury przedmiotu, oraz pomocniczo metodę dogmatycznoprawną (zwaną też metodą formalno-dogmatyczną)⁷, opierającą się na analizie regulacji prawnych oraz orzecznictwa sądów i trybunałów⁸. Zastosowana metoda korzysta z dorobku doktryny i orzecznictwa nie tyle w zakresie opisu prawa *de lege lata* (*description*), o ile w zakresie proponowanych rozwiązań problemów prawnych (*prescription*), jak i uzasadnienia obowiązujących regulacji (*justification*)⁹.

Dla realizacji celów badawczych C1 i C2, w przeważającej mierze wykorzystano metodę historycznoprawną, odnoszącą się do badania „historycznego rodowodu”¹⁰ instytucji inicjatywy lokalnej. Analizie zostały poddane akty prawne, obowiązujące w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak również archiwalia. Wykorzystanymi technikami badawczymi był przeglądów aktów prawnych, dostępnych publicznie, oraz kwerenda w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz w Archiwum Państwowym w Szczecinie, której celem było pozyskanie danych wtórnych dotyczących funkcjonowania instytucji czynu społecznego. We wskazanych archiwach ujawniono zbiory dotyczące analizowanego zagadnienia. Metodę historycznoprawną wykorzystano także w zakresie analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego Rozdziału 2a do Działu II. PożPubWolontU. Oprócz danych ogólnie dostępnych na archiwalnych stronach parlamentarnych, przeprowadzono kwerendę biblioteczną w Archiwum Sejmu, wchodzącym w skład Biblioteki Sejmowej. Przeprowadzenie analizy wymagało między innymi odsłuchania nagrań audio z Podkomisji stałej do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi (udostępnionych przez Archiwum Sejmu), gdyż nie sporządzono zapisów sesji tej Podkomisji.

W zakresie realizacji celu badawczego C3 wykorzystano w głównej mierze metodę dogmatycznoprawną, w odniesieniu do obowiązującej regulacji inicjatywy lokalnej. Badania opierały się na wykorzystaniu literatury przedmiotu, dotyczącej prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, samorządowego, ale także, w wymaganym zakresie, innych gałęzi prawa.

⁷ P. Dobosz, Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej, KPPubl. 2001, Nr 1, s. 23–28.

⁸ Określenie zakresu metody dogmatycznoprawnej jawi się jako konieczne, z uwagi na rozbieżności co do tego, czy stosowanie tej metody obejmuje tylko egzegezję tekstu prawnego, czy także analizę literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego (zob. D.V. Kędziński, Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych, TPP 2018, Nr 3, s. 13–17). Zob. też H. Izdebski, Ile jest nauki w nauce?, Warszawa 2018, s. 78.

⁹ J.M. Smits, What Is Legal Doctrine? On The Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research, w: Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue (red. R.V. Gestel, H. Micklitz, E. Rubin), Cambridge 2017, s. 213–221.

¹⁰ P. Wszolek, O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej, PPP 2011, Nr 7–8, s. 26–27.

Realizacja celów badawczych C4 i C5 wymagała skorzystania z metod charakterystycznych dla nauk społecznych. Z jednej strony dokonano badania empirycznego, polegającego na jakościowej i ilościowej analizie aktów stosowania prawa (uchwał JST). Z drugiej strony, analizie poddano dane wtórne, dotyczące stosowania inicjatywy lokalnej. Choć uchwały organów stanowiących JST też są źródłem prawa, to badania empiryczne traktowały je jako akty stosowania prawa, tj. formę wykonania przez organy stanowiące ustawowej delegacji. Przeprowadzone badania empiryczne polegały także na analizie ilościowej i jakościowej danych, uzyskanych z 702 JST, w odpowiedzi na skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Badanie empiryczne dotyczyło praktyki (w tym zwłaszcza skali) wykorzystywania instytucji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej.

Kluczowe znaczenie dla wniosków końcowych ma badanie jakościowe aktywności prawodawczej JST. Analizie poddano 982 uchwały organów stanowiących, dotyczących 772 JST. Zarządzanie tak obszernym materiałem badawczym wymagało wykorzystania programu do jakościowej analizy danych (MAXQDA 2018). Za sprawą zastosowanej techniki badawczej, analizie jakościowej została poddana każda uchwała, co znalazło wyraz w zakodowaniu w programie informacji istotnych do analizy. Na podstawie zebranych (zakodowanych) danych możliwe było następnie przeprowadzenie analizy jakościowej, przedstawiającej różne modele regulacji na tle wszystkich badanych jednostek.

Wybraną grupą badawczą są, co do zasady, wszystkie JST, w których zdiagnozowano (zgodnie z założeniami metodologicznymi, przedstawionymi w dalszej części pracy) obowiązywanie uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Przeprowadzenie badań na tak szerokiej, ale zarazem, co do zasady, pełnej grupie badawczej, było podyktowane postawionym celem badawczym, służącym weryfikacji hipotezy badawczej. Niedokonanie ograniczenia w zakresie grupy badawczej umożliwiło także przeprowadzenie analizy jakościowej, która dostarcza istotnej wiedzy nie tylko o funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej, ale także m.in. praktyce funkcjonowania organów nadzoru nad samorządem.

Badanie empiryczne polegało także na jakościowej analizie wszystkich ujawnionych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów (86 aktów administracyjnych) oraz zdiagnozowanych jednostkowych uchwał regionalnych izb obrachunkowych. W końcu analizie poddano dane wtórne, takie jak informacja o wynikach kontroli, przeprowadzonej przez NIK, sprawozdania z funkcjonowania PożPubWolontU. Pomocniczo zwracano się o udostępnienie koniecznych danych w trybie dostępu do informacji publicznej (m.in. do urzędów wojewódzkich). Uzupełniająco wykorzystano badanie studiów przypadków (*case study*), zwłaszcza w odniesieniu do spraw sądowych. Dane o sprawach

sądowych pozyskano zarówno z bazy orzeczeń sądów administracyjnych¹¹, jak również z innych danych wtórnych. Wykorzystana analiza studiów przypadków była konieczna ze względów eksploracyjnych¹², związanych z ustaleniem barier prawnych koprodukcji zadań publicznych w latach 1990–2010 oraz zdekodowaniem podejścia sądów administracyjnych po 2010 r. względem regulacji instytucji inicjatywy lokalnej.

W początkowej części pracy odniesiono się do przykładów instrumentów podobnych do polskiej inicjatywy lokalnej, funkcjonujących w innych państwach. Jednak analiza literatury przedmiotu (*desk research*) nie dostarczyła istotnych przykładów centralnego regulowania koprodukowania lokalnych zadań publicznych w sposób podobny jak ma to miejsce w przypadku inicjatywy lokalnej. Z tego względu wykorzystywanie przykładów i doświadczeń z innych państw nie wypełnia znamion badania prawnopównawczego i ma charakter jedynie uzupełniający. Podczas owego komponentu międzynarodowego przedstawiono m.in. holenderskie instrumenty koprodukcji zadań publicznych na poziomie lokalnym. Dane te uzyskano na skutek wyjazdu, który odbył się przy wsparciu finansowym uzyskanym z Programu zintegrowanych działań na rzecz rozwoju Uniwersytetu Warszawskiego (ZIP), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, ścieżka 3.5. W trakcie badań, poza kwerendą biblioteczną i spotkaniami naukowymi, przeprowadzono m.in. rozmowy z osobami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie opisanych narzędzi koprodukcji w trzech miastach: Rotterdamie, Utrechcie i Baarn.

Zastosowanie wskazanych metod badawczych, powiązanych z określonymi celami badawczymi, doprowadzi do kompleksowej analizy instytucji inicjatywy lokalnej, uregulowanej w Rozdziale 2a Działu II. PożPubWolontU.

¹¹ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl) – w tym miejscu znaleźć można orzeczenia sądów administracyjnych, przytaczane w niniejszej pracy, chyba że w przypisie wskazano na inne miejsce publikacji analizowanego rozstrzygnięcia.

¹² A. Argyrou, Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research, *Utrecht Law Review* 2017, Nr 3(13), Special Issue: Methodology of Legal Research, s. 101.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl