Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji

mgr Kamil Olzacki

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

Rozprawa doktorska z zakresu nauk prawnych napisana

pod kierunkiem

dr. hab. Piotra Uziębło, prof. UG

oraz dr. hab. Jakuba H. Szlachetko, prof. UG

Gdańsk 2026

Spis treści

Wykaz skrótów ... 4
Wprowadzenie ... 9
1. Przedmiot rozważań ... 9
2. Problem badawczy, cele i hipoteza badawcza ... 13
3. Metodyka pracy ... 15
4. Struktura pracy ... 20
5. Źródła ... 22
Rozdział I. Pojęcia podstawowe ... 24
1.1. Uwagi ogólne ... 24
1.2. Zasoby wspólne ... 26
1.3. Gospodarka komunalna ... 39
1.4. Uspołecznianie realizacji zadań publicznych ... 50
1.5. Podsumowanie ... 58
Rozdział II. Studium wybranych przypadków ... 59
2.1. Uwagi ogólne ... 59
2.2. Wolne Miasto Christiania (Kopenhaga, Dania) ... 64
2.2.1. Wprowadzenie ... 64
2.2.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia ... 65
2.2.3. Tło normatywne ... 68
2.2.4. Podsumowanie ... 74
2.3. Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu (Turyn, Włochy) ... 76
2.3.1. Wprowadzenie ... 76
2.3.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia ... 78
2.3.3. Tło normatywne ... 82
2.3.4. Podsumowanie ... 88
2.4. Czysta energia dla wysp UE (La Palma, Hiszpania) ... 90
2.4.1. Wprowadzenie ... 90
2.4.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia ... 92
2.4.3. Tło normatywne ... 98
2.4.4. Podsumowanie ... 104
2.5. Spór o rzekę Whanganui (Nowa Zelandia) ... 106
2.5.1. Wprowadzenie ... 106
2.5.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia ... 108
2.5.3. Tło normatywne ... 113
2.5.4. Podsumowanie ... 119
2.6. Podsumowanie ... 120
Rozdział III. Uzasadnienie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi ... 123
3.1. Uwagi ogólne ... 123
3.2. Zasada dobra wspólnego ... 124
3.3. Zasada państwa demokratycznego ... 129
3.4. Zasada sprawiedliwości społecznej ... 135
3.5. Zasada zrównoważonego rozwoju ... 139
3.6. Zasada społecznej gospodarki rynkowej ... 145
3.7. Zasada pomocniczości (subsydiarności) ... 149
3.8. Zasada społeczeństwa obywatelskiego ... 153
3.9. Zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych ... 157
3.10. Zasada dobrej administracji ... 165
3.11. Podsumowanie ... 171

Rozdział IV: Model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi ... 172
4.1. Uwagi ogólne ... 172
4.2. Modelowanie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi ... 175
4.3. Cele przedsięwzięcia ... 177
4.3.1. Uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej ... 177
4.3.2. Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej ... 181
4.3.3. Sprawowanie pieczy nad zasobami wspólnymi oraz ich otoczeniem ... 189
4.3.4. Demokratyzacja procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym ... 192
4.4. Przedmiot przedsięwzięcia ... 194
4.5. Podmiot przedsięwzięcia ... 201
4.6. Sposób zorganizowania przedsięwzięcia ... 207
4.6.1. Inicjacja i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych ... 207
4.6.2. Wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby i środki ... 214
4.6.3. Samoorganizacja oraz samoregulacja interesariuszy ... 218
4.6.4. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej ... 224
4.6.5. Podział zadań pomiędzy interesariuszy ... 229
4.7. Podsumowanie ... 232
Rozdział V. Normatywne uwarunkowania partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Wnioski *de lege lata* ... 234
5.1. Uwagi ogólne ... 234
5.2. Konstytucyjne uwarunkowania modelu ... 236
5.3. Międzynarodowe i europejskie uwarunkowania modelu ... 238
5.4. Ustawowe uwarunkowania modelu ... 243
5.4.1. Inicjacja i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych ... 243
5.4.2. Wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby ... 257
5.4.3. Samoorganizacja oraz samoregulacja interesariuszy ... 269
5.4.4. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej ... 297
5.4.5. Podział zadań pomiędzy interesariuszy ... 313
5.5. Podsumowanie ... 323
Wnioski ... 324
Załącznik nr 1: Postulaty *de lege ferenda* ... 335
Bibliografia ... 347

Wykaz skrótów

Dekret Królewski z 24.06.2020 - Dekretu Królewskiego z mocą ustawy nr 23/2020 z dnia 23 czerwca, zatwierdzającego środki w dziedzinie energii i innych dziedzin reaktywacji gospodarczej («BOE» núm. 175, de 24/06/2020).

Dekret Królewski z 5.04.2019 - Dekret Królewski z dnia 5 kwietnia regulujące administracyjne, techniczne i ekonomiczne warunki zużycia energii elektrycznej na własny użytek («BOE» núm. 83, de 6.04.2019 r.).

Dyrektywa 2018/2002 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. L. z 2018 nr 328, s. 210–230).

Dyrektywa 2019/944 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L. z 2019 nr 158, s. 125–199 ze zm).

Dyrektywa RED II - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L. z 2018 nr 328, s. 82–209 ze zm.).

EKPCz - Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

EKST - Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

k.s.h. - ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

Konstytucja kwietniowa – ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

Konstytucja Republiki Włoskiej - Costituzione della Repubblica italiana aggiornato alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022).

KPP - Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 r. nr 202, s. 389).

MPPOiP - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

p.e. - ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43 ze zm.).

p.o.ś. - ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

p.p. - ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.).

p.s. - ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.).

p.spół. - ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 521).

RMA - Resource Management Act 1991 (No 69, 22.07.1991).

Statut EB - Proyecto Estatutos de la Cooperativa Energía Bonita.

TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1–388).

TUE - Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1–388).

u.d.p.p.w. - ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.).

u.e.s. - ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 806).

u.f. - ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166 ze zm.).

u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

u.g.k. - ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

u.g.n. - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 399).

u.o.p.d.k. - ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 457).

u.o.z. - ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.).

u.o.z.e. - ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 68 ze zm.).

u.o.z.n.d.f.p. - ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1484).

u.p.s. - ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 639).

u.r. - ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

u.s. - ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 95 ze zm.).

u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662).

u.s.p. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.).

u.s.s. - ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 48).

u.s.w. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).

Uchwała nr 375 - deliberazione no. 375 del Consiglio Comunale in data 11 gennaio 2016 „Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Approvazione" (mecc. 2015-01778).

Uchwała nr 391 - deliberazione no. 391 del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019 „Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella Citta' di Torino".

Ustawa 24/2013 – ustawa nr 24/2013 z dnia 26 grudnia o sektorze energii elektrycznej («BOE» núm. 310, de 27/12/2013).

Ustawa nr 431 - Lov nr 431 af 09.06.2004 om ændring af lov om anvendelse af Christianiaområdet.

Ustawa o Christianii (ustawa nr 399) - Lov nr 399 af 07.06.1989 om anvendelse af Christianiaområdet.

Ustawa o spółdzielniach - Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas («BOE» núm. 170, de 17 de julio de 1999).

Ustawa z 2017 r. - ustawa z 20 marca 2017 r. w sprawie Te Awa Tupua (Te Awa Tupua Act).

VwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. I S. 236) m.W.v. 01.01.2025.

Komunikat „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" - Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków", COM(2016) 860 final, Bruksela, 30.11.2016 r.

Komunikat „Europejski Zielony Ład" - Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład", COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 2-27).

Komunikat „Gotowi na 55" - Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „«Gotowi na 55»: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej", COM(2021) 550 final, Bruksela, 14.07.2021 r., s. 1-17.

Opinia EKES - Opinia z dnia 02.02.2017 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE" (2017/C 034/07).

OSE – obywatelska społeczność energetyczna

Program Co-City - Program „The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation".

Rada Stała – Rada Stała ds. Miejskich Zasobów Wspólnych Miasta Turynu.

Roczny program współpracy - roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

SE – społeczność energetyczna działająca w zakresie energii odnawialnej.

Umowa o współpracę - Patto di collaborazione tra Citta' di Torino e Actionaid International Italia Onlus, Associazione Janela, M.A.I.S, RE.TE ONG, Vie D'Incontro S.C.S Onlus per la riqualificazione di spazi e l'espansione di attività del Centro Interculturale.

Wieloletni program współpracy - wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

Wprowadzenie

1. Przedmiot rozważań

Zarówno w literaturze naukowej i publicystycznej, jak i w praktyce politycznej wielu państw europejskich, zauważa się w ostatnim czasie wzrost zainteresowania nową wizją administracji publicznej, wpisującą się w paradygmat zarządzania publicznego w duchu idei komunitaryzmu, kładącą istotny nacisk na tak zwaną administrację świadczącą[1]. 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 urynkowienia 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*)[2].

Problematyki tej – co należy zaznaczyć, wyraźnie wykraczającej poza przedmiot nauki o prawie – nie można interpretować w oderwaniu od jej prawnego kontekstu. Nawet bowiem najbardziej doniosłe idee społeczne, polityczne czy kulturowe – jeżeli mają wyjść poza sferę postulatywną i zyskać wyraźny wymiar praktyczny – wymagają odpowiedniej „obudowy"

[1] W kontekście tym wymienia się różne koncepcje wyrażające nowe sposoby myślenia o zarządzaniu publicznym, takie jak: *public governance*, czy nowe zarządzanie publiczne - *new public management* (zob. H. Izdebski, *Nowe kierunki zarzadzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public goveranance w Polsce i w Europie,* Warszawa 2010, s. 11-30).

[2] Wiązaną z postulatami: (1) demokratycznego zarządzania miastem; (2) zrównoważonego rozwoju; (3) przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji; (4) poszanowania społecznej i ekologicznej funkcji własności; (5) tworzenia aktywnej i odpowiedzialnej tkanki obywatelskiej oraz (6) budowy sprawiedliwej, inkluzyjnej i solidarnej gospodarki miejskiej (H. Lefebvre, *Le droit à la ville, "*L'Homme et la sociéte" 1967, 6, s. 29-35; Zob. też D. Harvey, *Rebel cities: from the right to the city to urban revolution,* Londyn-Nowy Jork, 2012). Zob. H. Izdebski, *Prawo do miasta – kontekst prawny* [w:] M.J. Nowak (red.), *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 32-53. Choć na temat zasadności postulowanej przez H. Lefevbre'a tezy o przewodniej roli klasy robotniczej (zob. H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna" 2012, 5, s. 195) w tworzeniu „miejskości" (fr. *l'urbain*), czy „tego, co miejskie" (fr. *l'urbanite*) można by dziś prowadzić żywą polemikę, do rangi truizmu urasta stwierdzenie, że jednostki osadnicze tworzą ludzie – w tym przecież ci zagrożeni wykluczeniem społecznym, o niskich dochodach, bezrobotni, czy z innych powodów defaworyzowani – którzy dziś coraz częściej w różnego rodzaju zasobach wspólnych poszukują miejsca schronienia, stabilizacji i społecznego oparcia, organizując się, by wspólnie, oddolnie zaspokajać swoje zbiorowe potrzeby. Dodać należy, że szeroko rozumiane prawo do miasta przenika do aktów normatywnych i deklaracji politycznych, stając się tym samym podstawą realizacji różnego rodzaju planów, programów i strategii miejskich w wielu miastach na świecie (zob. np. art. 31 Konstytucji Ekwadoru z 2008 r.; Loi no 91-662 du 13.07.1991 d'orientation pour la ville, Journal Officiel de la République Française, nr 167; Report of the fifth session of the World Urban Forum: The right to the city: Bridging the urban divide, Rio de Janeiro, 2010, https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/wuf-5.pdf (dostęp: 07.01.2022 r.); Nowa Agenda Miejska, przyjęta na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Mieszkalnictwa i Zrównoważonego Rozwoju Miast (Habitat III) w Quinto (Ekwador), 20.10.2016 r., A/RES/71/256).

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[3] model zarządzania określonymi zasobami wchodzącymi w skład mienia samorządowego.

Dobór zasobów wspólnych – przez które 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[4]) – jako instytucji centralnej dla prowadzonego w rozprawie wywodu, nie był przy tym przypadkowy. Podkreślenia bowiem wymaga, że tego rodzaju zasoby stanowią istotny (a zarazem powszechnie występujący) element przestrzeni publicznej[5]. Ta z kolei, choć przez lata prywatyzowana i zawłaszczana, coraz częściej staje się ponownie przedmiotem uwspólniania, a więc społecznego odzyskiwania, współdzielenia, ale i współzarządzania[6]. Tak rozumiane zasoby wspólne coraz częściej pełnią rolę „bezpiecznej przystani" dla różnych grup społecznych, w tym w szczególności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o niskich dochodach, bezrobotnych lub z innych powodów defaworyzowanych. Stanowią one bowiem nie tylko pewną przestrzeń, ale i przedmiot oddolnej samoorganizacji, umożliwiającej członkom wspólnot samorządowych zaspokajanie szerokiego spektrum ich zbiorowych potrzeb w sposób oddolny i samodzielny.

Przechodząc do przedmiotu rozważań poczynionych na kartach niniejszej rozprawy – która wszak mieści się w obrębie nauk prawnych – należy wyraźnie zaznaczyć, że poruszone powyżej uwagi nie mogą umykać optyce organów jednostek samorządu terytorialnego. Kwestie tworzą bowiem swojego rodzaju rys teoretyczny, którego konkretyzacja wymaga odpowiedniego ukształtowania szeregu instytucji normatywnych. Zauważyć przy tym należy, że *gros* zasobów

[3] Jak zauważa Jakub H. Szlachetko: „model normatywny to model konstruowany w oparciu o ogół norm prawa pozytywnego, które w państwie praworządnym ustalają granice prawnej interwencji władzy ustawodawczej" (J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 19).

[4] Cechującej się w szczególności: nadmiernością, brakiem skoordynowania z eksploatacją danego zasobu przez innych użytkowników lub która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystywania zasobu.

[5] Do tak rozumianej kategorii pojęciowej zaliczyć należy bowiem szereg: łąk, lasów, pastwisk, pól uprawnych, jezior, łowisk, systemów irygacyjnych, ale i miejskich: parków, zieleńców, ogrodów, dziedzińców, deptaków, ulic oraz urządzeń i budynków użyteczności publicznej, które podatne są na ryzyko ich degradacji lub wyczerpania wskutek nadmiernej eksploatacji i które – co istotne biorąc pod uwagę problematykę niniejszej pracy – nierzadko stanowią składniki mienia samorządowego.

[6] Zob. I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Warszawa 2017, s. 136.

wspólnych stanowi nieruchomości gruntowe i budynkowe wchodzące w skład mienia samorządowego (co prowadzi do wyodrębnienia osobnej kategorii pojęciowej samorządowych zasobów wspólnych[7]). Po drugie zaś, to właśnie na jednostki samorządu terytorialnego, w myśl zasady pomocniczości – na mocy ustaw samorządowych oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – ustawodawca nałożył obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej[8]. Obowiązek ten nie może być przy tym rozumiany wyłącznie w sposób formalny, jako konieczność wykonywania enumeratywnie wskazanych w ustawie zadań, lecz powinien być ujmowany również w wymiarze funkcjonalnym – jako powinność poszukiwania takich form organizacji wykonywania zadań publicznych (zadań z zakresu gospodarki komunalnej), które pozwalają czynić to w sposób bardziej sprawny[9], ale i społecznie akceptowalny.

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. Jego istota polega bowiem nie tylko na poszukiwaniu bardziej sprawnych sposobów zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, lecz przede wszystkim na włączeniu samych członków tej wspólnoty w proces ich (współ)realizacji (w tym jawi się sens „uspołeczniania" realizacji zadań), przy zachowaniu publicznego charakteru tych zadań. Przyjmując, że analizowane zagadnienie stanowi problem aktualny, doniosły społecznie, a zarazem podlegający stałej ewolucji, autor połączył w pracy problematykę gospodarczego aspektu działalności jednostek samorządu terytorialnego – ujmowanego przez pryzmat gospodarki komunalnej oraz reguł zarządu mieniem samorządowym – z ideą szeroko rozumianego „społeczeństwa obywatelskiego".

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. W ocenie autora umożliwia on zarazem realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej w sposób bardziej elastyczny, inkluzywny i społecznie akceptowalny, pozostając przy tym nie tylko

[7] Zauważyć również należy, że także w odniesieniu do zasobów wspólnych stanowiących zasób Skarbu Państwa, ustawodawca nałożył obowiązek gospodarowania nimi – co do zasady – na starostę, a więc organ jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 399, dalej: „u.g.n.").
[8] T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „u.g.k.".
[9] Odnośnie do sprawności wykonywania zadań publicznych – zob. uwagi poczynione w dalszej części pracy.

w zgodzie z aksjologią polskiego systemu normatywnego, lecz także – co należy zaznaczyć – wpisując się w szerszy, aksjonormatywny kontekst prawa Unii Europejskiej[10].

Model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi może być bowiem postrzegany jako forma wykonywania zadań publicznych, która – poprzez sytuowanie mieszkańców w roli podmiotów współdecydujących o sprawach publicznych, wzmacnianie ich podmiotowości i sprawczości oraz zwiększanie znaczenia instrumentów deliberatywnych w zarządzaniu przestrzenią miejską – sprzyja konkretyzacji na poziomie lokalnym takich wartości, jak: poszanowanie godności osoby ludzkiej oraz praw człowieka[11], wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne, a więc wszystkich wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Opisywana w pracy koncepcja bezpośrednio wpisuje się również w szereg zasad ogólnych prawa Unii, mogących pretendować do miana ustrojowych lub konstytucyjnych, w szczególności zaś w założenia zasad: pewności prawnej, efektywności, niedyskryminacji, dobrej administracji, społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju[12]. Kwestie te zostały szerzej rozwinięte w dalszej części pracy[13].

Wspomnieć także należy, że problematyka *commons* (zasobów wspólnych) została poruszona w polskiej literaturze prawniczej przez Grzegorza Blicharza w publikacji pt. *COMMONS – dobra wspólnie użytkowane. Prawnoporównawcze aspekty korzystania z zasobów wodnych*[14]. W opracowaniu tym autor podjął próbę połączenia „analizy dwóch zagadnień: struktury praw rzeczowych do dóbr wspólnie użytkowanych oraz wpływu policentrycznej struktury zarządzania tymi dobrami na rozwiązania prawne”[15] – na gruncie zarządzania zasobami wodnymi. Choć praca ta dotyczy więc tej samej kategorii pojęciowej zasobów wspólnych, jej zasadniczy przedmiot, przyjęta perspektywa badawcza oraz sformułowane cele pozostają

[10] Należy bowiem zauważyć, że opisywana koncepcja wpisuje się również w szerszy aksjonormatywny kontekst prawa Unii Europejskiej, na który składają się zarówno pierwotne normy aksjologiczne, określane mianem wartości i wyrażone przede wszystkim w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1-388, dalej: „TUE”) jak i wywodzone z nich normy pochodne w postaci zasad prawa UE.

[11] W tym praw osób należących do mniejszości.

[12] Zob. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze,* Toruń 2012, s. 261; por. A. Wyrozumska, *Zasady działania Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2010, s. 90.

[13] Model ten urzeczywistnia również założenia wielu unijnych polityk. Zob. m.in.: White Paper on European Governance, COM(2001), 428 final (Dz.U. C 287 z 12.10.2001, pp. 1–29); Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002), 0704 final; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Lepsze stanowienie praw: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, COM(2021, 219 final).

[14] G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie użytkowane. Prawnoporównawcze aspekty korzystania z zasobów wodnych*, Bielsko-Biała, 2017.

[15] G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…,* 11.

odmienne od problemu badawczego, celów oraz hipotezy niniejszej rozprawy. Nie zmienia to jednak faktu, że ustalenia G. Blicharza stanowiły istotny punkt odniesienia i źródło inspiracji dla konceptualizacji normatywnego wymiaru korzystania z zasobów wspólnych.

2. 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[16]. 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. Założenie to nie wyczerpuje jednak całej perspektywy badawczej, albowiem prakseologiczny komponent modelu, wyrażający się w postulacie usprawnienia (również ekonomicznego) wykonywania zadań publicznych, uzasadnia objecie analizą także tych gospodarczych form działalności samorządowej, które pozostają poza sferą użyteczności publicznej. Autor świadomie zrezygnował przy tym z objęcia przedmiotem rozprawy całokształtu zadań publicznych, gdyż w jego ocenie prowadziłoby to do nadmiernego rozszerzenia problemu badawczego, a przez to do osłabienia spójności (i przydatności) wniosków poczynionych w pracy[17].

[16] Por. wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169; wyrok NSA z 10.12.2015 r., I OSK 517/15, LEX nr 2067890.
[17] Nie wszystkie zadania publiczne mogą być bowiem wykonywane w myśl założeń prezentowanego w pracy modelu.

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. Wokół tego zagadnienia koncentrują się rozważania podjęte w rozprawie. 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 zakreślone 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. Zaznaczyć przy tym jednak należy, że biorąc pod uwagę negatywne zjawisko „inflacji prawa", interwencja taka ograniczona być powinna do niezbędnego minimum.

3. Metodyka pracy

Przedstawiony powyżej problem badawczy lokuje niniejszą rozprawę w obrębie nauk prawnych. Zasadniczym przedmiotem analizy stały się bowiem normy prawa publicznego (przede wszystkim konstytucyjnego, jak i administracyjnego materialnego), determinujące dopuszczalność uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem opisywanych w pracy przedsięwzięć. Rdzeń metodyczny pracy stanowi nie tylko dogmatycznoprawna analiza obowiązujących regulacji, ale i aksjologiczne badanie prawa, ukierunkowane na rekonstrukcję i ocenę wartości oraz zasad – tak ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, jak i zasad ogólnych prawa administracyjnego – które uzasadniają, a zarazem legitymizują implementację omawianego w pracy modelu. Autor, na kolejnych stronach niniejszego opracowania, podjął zagadnienia dobrze ugruntowane w naukach prawnych – dotyczące w szczególności ustroju jednostek samorządu terytorialnego, gospodarki komunalnej, partycypacji społecznej oraz działalności pożytku publicznego – łącząc je z koncepcjami właściwymi dla innych dyscyplin naukowych.

Z tego też względu, ograniczenie się wyłącznie do typowego dla prac z zakresu nauk prawnych instrumentarium prowadziłoby nieuchronnie do nadmiernego zawężenia problematyki badawczej przedstawionej w pracy. Nie tylko same zasoby wspólne (ang. *commons*, *common-pool resources*), ale i poruszane w pracy zjawiska: uspołeczniania (koprodukcji) realizacji zadań publicznych, zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także współdzielenia przestrzeni (zasobów, przedmiotów materialnych) przez członków lokalnych społeczności, wywodzą się bowiem z literatury przedmiotu właściwej dla: politologii, ekonomii, geografii społeczno-ekonomicznej, a także socjologii czy psychologii[18]. W konsekwencji, dla pełnego

[18] Zob. m.in.: E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 150-157; K. Prandecki, *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój,* „Optimum, Studia ekonomiczne", 4(82), 2016, s. 55-59; I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*,

uchwycenia przedmiotu badań niezbędne stało się pomocnicze sięgnięcie do aparatury pojęciowej oraz ustaleń teoretycznych wypracowanych w tych właśnie dyscyplinach.

Na potrzeby badań przedstawionych na łamach niniejszej rozprawy autor wykorzystał więc w szczególności następujące metody badawcze:

1) metodę dogmatycznoprawną;
2) metodę historycznoprawną;
3) metodę komparatystyczną;
4) studium wybranych przypadków;
5) obserwację pośrednią;
6) metodę aksjologicznego badania prawa;
7) prototypowanie (modelowanie prawnicze).

Podstawową (a zarazem dość oczywistą ze względu na przedmiot pracy) metodą badawczą zastosowaną przez autora stała się metoda dogmatycznoprawna (określana również mianem metody formalno-dogmatycznej). Autor poddał analizie materiał normatywny obejmujący przeszło kilkadziesiąt aktów prawnych, kształtujących zarówno polski porządek prawny, jak i systemy prawne państw, których realizowano (lub realizuje się) analizowane przedsięwzięcia (a więc: w Królestwie Danii, w Republice Włoskiej, Królestwie Hiszpanii oraz w Nowej Zelandii). Rekonstrukcja treści przywołanych regulacji była konsekwentnie uzupełniana wykorzystaniem literatury przedmiotu oraz dokumentów urzędowych, w tym orzecznictwa – krajowego, ponadnarodowego, jak również judykatury wymienionych wyżej państw – co pozwoliło osadzić wnioski dogmatyczne w szerszym kontekście interpretacyjnym.

Metodę historycznoprawną autor wykorzystał przede wszystkim w obrębie dokonanego w rozdziale drugim pracy studium wybranych przypadków, podejmując próbę wykazania, jak omawiane w tej części pracy instytucje kształtowały się i przeobrażały na przestrzeni lat. Perspektywa ta okazała się szczególnie doniosła biorąc pod uwagę silne osadzenie analizowanych zjawisk w kontekście społecznym. Zestawienie ewolucji rozwiązań normatywnych ze zmiennymi czynnikami pozaprawnymi – niekiedy wręcz prozaicznymi, jak: zmiana nastrojów społecznych, przesunięcia priorytetów polityki lokalnej, krajowej czy

s. 132-133; S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne,* Warszawa 2015, s. 81 i nast.; T. De Moor, *From common pastures the global commons: a historical perspective on interdisciplinary approaches to commons*, "EDP Sciences" 2011, 4(19), s. 422-431; K. Kuszniar, E. Firlej, M. Janiszewska, J. Konarska, P. Kustra, A. Barańska, *Needs and ways to meet them by adolescents during adolescence*, "Journal of Education, Health and Sport" 2017, 7(8), s. 899; A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość,* Warszawa 1990, przeł. P. Sawicka, s. 74-76.

unijnej, a także zmiana konfiguracji interesów w obrębie danej wspólnoty – pozwoliło uchwycić rzeczywiste mechanizmy rozwoju przedsięwzięć w kontekście stale zmieniającego się tła normatywnego.

Autor posiłkował się w pracy również metodą komparatystyczną (prawnoporównawczą; przy czym jej znaczenie konkretyzuje się przede wszystkim przy lekturze rozprawy w ujęciu holistycznym). Metoda prawnoporównawcza w klasycznym jej znaczeniu polega bowiem na „ogólnym objaśnieniu porównywanych instytucji prawnych należących do co najmniej dwóch systemów prawnych, ukazaniu podobieństw istniejących między różnymi rozwiązaniami lub różnic występujących pomiędzy podobnymi instytucjami prawnymi”[19]. Zastosowanie tej metody w przedmiotowej pracy nie polegało na prowadzeniu równoległego porównania tożsamych instytucji prawnych w różnych porządkach prawnych, w ramach jednego, wyodrębnionego wywodu. W pierwszej kolejności autor przedstawił wybrane rozwiązania zagraniczne towarzyszące realizacji analizowanych przedsięwzięć, a dopiero w dalszej części pracy zestawił je z polskimi instrumentami normatywnymi umożliwiającymi osiąganie zbliżonych celów i efektów. Tak ukształtowana perspektywa porównawcza, rozłożona na poszczególne rozdziały, pozwoliła następnie wykorzystać wnioski płynące z doświadczeń innych państw jako punkt odniesienia dla sformułowania postulatów *de lege ferenda* dotyczących doprecyzowania krajowych podstaw prawnych implementacji modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Metody historycznoprawna i komparatystyczna wykorzystane zostały również – choć w mniejszym zakresie – w części dotyczącej uzasadnienia partycypacyjnego zarządzania zasobami prawnymi. W części tej autor przywołał wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasady ogólne prawa administracyjnego, odwołując się do ich genezy, ewolucji oraz zmian w sposobie ich postrzegania na przestrzeni lat, ujawniających się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Równolegle, autor wykorzystał perspektywę porównawczą, sięgając do norm prawa ponadnarodowego, w szczególności prawa Unii Europejskiej (oraz pomocniczo – dorobku Rady Europy), aby osadzić krajowe rozważania w szerszym kontekście normatywnym oraz aksjologicznym.

Autor przeprowadził również studium wybranych przypadków, polegających na oddolnym, samodzielnym realizowaniu przez członków lokalnej społeczności (często zróżnicowanych)

[19] Porównywanie powinno odbyć się na poziomie analogicznych instytucji prawnych, należących do tej samej gałęzi prawa (tak: R.A. Stefański, *Metodyka przygotowania rozprawy doktorskiej* [w:] H. Izdebski, A. Łazarska, *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników*, Warszawa 2022, s. 157).

działań w celu nieprzerwanego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb. W badaniach tych autor skoncentrował się na przypadkach: (1) Wolnego Miasta Christiania (założonego nielegalnie przez grupę kopenhaskich aktywistów osiedla, odznaczającego się na przestrzeni lat pewnych zakresem autonomii oraz samodzielności); (2) miejskiego programu rewitalizacji zasobów wspólnych w oparciu o pracę mieszkańców Turynu; (3) partycypacyjnego zarządzania zasobem wspólnym, jakim jest energia elektryczna, przez spółdzielnię energetyczną na wyspie San Miguel de la Palma; (4) zarządzania rzeką Whanganui przez nowozelandzkich Maorysów, jako przykład możliwości zakorzenienia opisywanej w pracy koncepcji w ruralistycznym kontekście. W badaniach tych autor posłużył się również metodami: dogmatycznoprawną (analiza prawa obowiązującego, właściwego ze względu na obszar, na którym realizowane są przedsięwzięcia, w tym analiza orzecznictwa); historycznoprawną (rozwój obowiązującej regulacji na przestrzeni lat); komparatystyczną (w ujęciu przedstawionym powyżej), a także metodą obserwacji pośredniej (analiza dokumentów, doniesień prasowych). Przeprowadzone w tej części pracy badania miały również – przynajmniej po części – wymiar socjologicznego badania prawa. Wyprowadzone wnioski autor uzupełnił bowiem o refleksje wykraczające poza ściśle rozumianą dogmatykę, koncentrując się przy tym na społecznym funkcjonowaniu analizowanych instytucji oraz na ich oddziaływaniu na szersze procesy i konsekwencje przemian społecznych zachodzących na przestrzeni lat.

Zastosowana w pracy metoda aksjologicznego badania prawa, koncentrująca się na relacji pomiędzy prawem a podzielanymi w danym społeczeństwie normami wywodzącymi się z innych systemów (takich jak w szczególności: moralność, religia, obyczaj czy zwyczaj)[20], wykorzystana została w szczególności w ramach wspomnianego wyżej studium wybranych przypadków, a także w części pracy odnoszącej się do uzasadnienia partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Truizmem jest bowiem stwierdzenie, iż prawo czerpie z pozaprawnych systemów normatywnych, jawiąc się przy tym jako system współkształtujący – i zarazem odzwierciedlający – porządek kulturowy, co czyni perspektywę aksjologiczną istotną dla pełniejszego uchwycenia jego sensu i funkcji. Zwłaszcza w świetle szerszego, społeczno-ekonomicznego kontekstu opisywanych w pracy przedsięwzięć, pominięcie tej perspektywy w niniejszej rozprawie prowadziłoby do zubożenia jej wymiaru interpretacyjnego i pozbawiłoby ją istotnej głębi.

[20] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 2014, s. 35-39; zob. także: P. Sztompka, *System aksjonormatywny* [w:] P. Sztompka (red.), *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie,* Kraków 2021, s. 503-510.

Wreszcie, autor posłużył się również metodą prototypowania (modelowania prawniczego), wykorzystując ją przy tym w dwojaki sposób. Po pierwsze, przyjmując za punkt wyjścia uprzednio przeprowadzone rozważania dogmatycznoprawne oraz analizę wybranych przypadków, opracował model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, przybierający postać konkretnej konstrukcji teoretycznoprawnej, służący uchwyceniu, usystematyzowaniu i uporządkowaniu najważniejszych determinant wpływających na sposób realizacji przedsięwzięć opisywanych na łamach pracy. Po drugie, autor wykorzystał omawianą metodę w celu sformułowania konkretnych postulatów *de lege ferenda,* przedstawionych w końcowej części rozprawy, mających na celu usprawnienie wdrażania modelu w praktyce oraz uporządkowanie podstaw normatywnych służących jego realizacji. W tym sensie, modelowanie prawnicze pełniło w pracy zarówno funkcję konceptualizującą i porządkującą, jak i projektującą.

W pracy wykorzystano również inne metody badawcze, jednak pełniły one funkcję jedynie akcesoryjną do wymienionych powyżej.

Badania poczynione w niniejszej pracy miały zarówno charakter podstawowy, jak i wymiar aplikacyjny. W aspekcie podstawowym, autor skupił się na dążeniu do konceptualizacji samego zjawiska partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, rekonstrukcji jego założeń, determinant oraz normatywnych i aksjologicznych podstaw dopuszczalności w polskim porządku prawnym, często przyjmując za punkt wyjścia rozważania poczynione przez przedstawicieli innych dyscyplin naukowych (w tym: politologii, ekonomii, geografii społeczno-ekonomicznej, a także psychologii, socjologii czy nauk o zarządzaniu i jakości). Wymiar aplikacyjny jawił się natomiast w próbie wypracowania konkretnych rozwiązań możliwych do wykorzystania w praktyce. Wyrazem tego było zarówno skonstruowanie modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jako narzędzia mogącego służyć projektowaniu konkretnych przedsięwzięć w przyszłości, jak i sformułowanie postulatów *de lege ferenda* ukierunkowanych na usprawnienie jego implementacji w polskim porządku prawnym.

Choć praca, z uwagi na przedmiot i metodę prowadzonych rozważań, wpisuje się w nurt badań z zakresu prawa publicznego (a ściślej rzecz ujmując – prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego), autor w niektórych jej fragmentach odwoływał się do terminologii oraz instytucji właściwych dla prawa prywatnego (w szczególności prawa rzeczowego oraz prawa zobowiązań). Zabieg ten stanowił zamierzenie celowe i wynikał z przekonania, że siatka pojęciowa właściwa prawu publicznemu nie zawsze pozwala precyzyjnie uchwycić

i opisać zjawiska związane z działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze *dominium* (w szczególności polegające na współpracy tych organów z członkami wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z określonych kategorii zasobów[21]). Sięgniecie do dorobku prawa prywatnego miało zatem charakter pomocniczy i porządkujący: nie służyło prostemu „przenoszeniu" prywatnoprawnych konstrukcji na grunt prawa publicznego, lecz miało na celu wykorzystanie ich waloru deskryptywnego dla uchwycenia tych elementów badanej problematyki, które przy użyciu tradycyjnych kategorii publicznoprawnych mogłyby pozostać niewystarczająco wyrażalne[22].

4. Struktura pracy

Pierwsza część pracy poświęcona została wyjaśnieniu węzłowych pojęć, którymi autor posłużył się w dalszej części rozprawy. Terminy takie jak „zasoby wspólne", „uspołecznianie" etymologicznie zakorzenione są w dorobku nauk pozaprawnych (takich jak politologia, ekonomia czy socjologia) i nie posiadają właściwych sobie definicji legalnych. Z kolei próba delimitacji zakresu znaczeniowego pojęcia gospodarki komunalnej – choć stanowiącego przecież termin *stricte* prawny, któremu ustawodawca zdecydował się zresztą poświęcić osobny akt – przywodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych. Z tego też względu Rozdział pierwszy pracy ma więc charakter porządkujący, a przywołane w nim rozważania mają na celu należycie wprowadzić czytelnika do tematyki poruszanej w pracy.

W Rozdziale drugim autor – stosując metodę studium wybranych przypadków – przywołał cztery przedsięwzięcia realizowane przez grupy mieszkańców różnych państw świata (Danii, Włoch, Hiszpanii i Nowej Zelandii), które – choć skrajnie zróżnicowane – wszystkie polegają na oddolnym, samodzielnym realizowaniu przez członków lokalnej społeczności konkretnych działań w celu nieprzerwanego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb, wpisując się tym samym w kontekst niniejszej pracy jakim jest realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

[21] Bez odwoływania się do innych systemów prawa. Deficyt ten zdaje się dostrzegać sam ustawodawca, który w obliczu braku normatywnej konstrukcji umowy administracyjnej, poddaje umowy zawarte przez organy administracji publicznej z przedstawicielami tzw. trzeciego sektora reżimowi prawa cywilnego.

[22] Zaznaczyć należy, że zabieg ten nie stanowi *novum* w doktrynie prawa ustrojowego. Praktykę pomocniczego odwoływania się do aparatu pojęciowego wykształconego w obrębie prawa prywatnego w celu opisu instytucji oraz zasad należących do sfery prawa publicznego (przy poszanowaniu autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych) odnotować należy chociażby w kontekście instytucji odnoszących się do konstytucyjnej ochrony własności (art. 21, art. 64; zob. m.in. P. Tuleja, *Komentarz do art. 21* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 64* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…*). Do cywilistycznego znaczenia pojęć właściwych prawu ustrojowemu odwoływał się również Trybunał Konstytucyjny w swoich licznych orzeczeniach (zob. m.in. wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, OTK 1999, nr 5, poz. 96; wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87; wyrok TK z 17.12.2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181).

Rozważania poczynione w tej części pracy pozwoliły wyprowadzić szereg wniosków dotyczących wspólnych cech, jakimi odznaczają się przedsięwzięcia realizowane w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Rozdział trzeci pracy w całości koncentruje się na uzasadnieniu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej poprzez partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi. Rozprawa niniejsza byłaby bowiem bezprzedmiotowa, gdyby opisywany w niej model nie znajdował swojego uzasadnienia w wartościach i zasadach kształtujących ustrój państwa i zadania organów administracji publicznej oraz w żadnym stopniu nie przyczyniał się do zwiększenia sprawności procesu wykonywania zadań publicznych. Z tego też względu, autor zdecydował się przytoczyć szereg (tak normatywnych, jak i pozanormatywnych) 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. Chcąc zaakcentować również pozaprawne (w tym i aksjologiczne) uzasadnienie dla omawianej w pracy koncepcji, uwagi poczynione w tej części pracy autor wzbogacił o rozważania odwołujące się do dorobku przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, w szczególności: ekonomicznych, politologicznych, socjologicznych, geograficznych oraz filozofii, nauk o zarządzaniu i jakości i prakseologii.

Czwarta część pracy poświęcona została prototypowaniu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. W oparciu o rozważania poczynione we wcześniejszych fragmentach pracy, autor przedstawił w niej model pozwalający ująć omawianą w rozprawie koncepcję w konkretne ramy, biorąc za punkt wyjścia ustalone wcześniej determinanty: cele, przedmiot, aspekt podmiotowy, a także sposób zorganizowania przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu. Jednocześnie, z uwagi na pewną powszechność, oraz duże zróżnicowanie zasobów wspólnych, autor ograniczył analizę do cech wspólnych dla wszystkich badanych przedsięwzięć, opisanych w analizowanej literaturze, a jednocześnie istotnych z punktu widzenia nauk prawnych, uznając, że taki dobór kryteriów modelu pozwoli zapewnić mu aplikacyjny charakter.

W części piątej autor – biorąc pod uwagę opisane w rozdziale czwartym determinanty modelu – postarał się uporządkować i zrekonstruować te uwarunkowania prawne, które umożliwiają wdrożenie modelu z ograniczeniem ingerencji prawotwórczej (tak na szczeblu centralnym, jak i na poziomie samorządowym) do niezbędnego minimum. Dokonana w tym rozdziale analiza normatywna obejmowała przede wszystkim przepisy ustaw samorządowych, jak i wielu

aktów sektorowych, takich jak w szczególności: (1) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; (2) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; (3) ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[23], czy wreszcie (4) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[24].

Całość pracy zwieńczyła prezentacja konkretnych postulatów *de lege ferenda*, które – przy zachowaniu aktualności rozważań poczynionych we wcześniejszym rozdziale – pozwolą usprawnić realizację zadań analizowanych na łamach niniejszej rozprawy. Dostrzegalna fragmentacja regulacji, brak (niekiedy) wyraźnych podstaw prawnych współdziałania, a także niewykształcenie w polskim systemie prawa publicznego instrumentu o charakterze umowy administracyjnej (przynajmniej w jej wertykalnym kontekście znaczeniowym), uwydatniają ryzyka mogące w perspektywie długofalowej wpływać na stabilność, przewidywalność oraz powodzenie inicjatyw podejmowanych w ramach omawianego w pracy modelu. Z tego też względu, koniecznym stało się sformułowanie propozycji regulacji normatywnej, której implementacja do polskiego porządku prawnego pozwoliłaby zapewnić nie tylko sprawność realizacji, ale i funkcjonalność tego typu działań.

5. Źródła

Gros uwag poczynionych w pierwszym rozdziale pracy – dotyczącym ustaleń o charakterze terminologicznym (objaśnienie pojęć: zasoby wspólne, gospodarka komunalna oraz uspołecznianie) oparte zostało na źródłach literaturowych – tak z zakresu nauk prawnych, jak i – pomocniczo, by nadać rozważaniom szerszego kontekstu: ekonomicznych, politologicznych, socjologicznych oraz nauk z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej. Tam, gdzie było to zasadne, autor odwoływał się również do dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, a także treści aktów normatywnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego.

W rozdziale drugim pracy – obejmującym studium przedsięwzięć, których poznanie pomogło prototypować założenia modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi – autor sięgnął do źródeł bezpośrednio dotyczących analizowanych inicjatyw, w tym: dokumentów (przede wszystkim wytworzonych przez same osoby zaangażowane w realizację omawianych przedsięwzięć), porozumień, ugód, regulaminów oraz aktów prawnych (tak w tym aktów prawa

[23] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm., dalej: „u.d.p.p.w.”.
[24] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., dalej: „u.f.p.”.

miejscowego), a także – gdy sposób realizowania analizowanych inicjatyw stał się przedmiotem postępowań prowadzonych przed sądami krajowymi – treści wydanych przez te sądy judykatów, które to źródła łącznie składały się na normatywny kontekst danego przedsięwzięcia.

Rozdział trzeci pracy poświęcony został analizie bogatej literatury przedmiotu traktującej o aksjologicznych podstawach ustroju państwa oraz ogólnych zasadach prawa administracyjnego, a także sprawności działania instytucji publicznej. W części tej autor sięgnął do podręczników akademickich, opracowań monograficznych, artykułów naukowych – głównie z zakresu nauk prawnych. Rozprawa na temat aksjologicznych i prakseologicznych uwarunkowań działania samorządu terytorialnego byłaby jednak niepełna, gdyby w części tej zabrakło odniesień do dorobku przedstawicieli innych dyscyplin naukowych. Aby wyraźniej osadzić przedmiot rozważań w kontekście nauk prawnych, autor odwoływał się również do dorobku orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych; przywołał także postanowienia Konstytucji RP, ustaw oraz aktów normatywnych Unii Europejskiej – regulujących zagadnienia przywołane w tym rozdziale.

W części czwartej pracy autor podjął próbę normatywnego modelowania założeń partycypacyjnego zarzadzania zasobami wspólnymi, przyjmując za punkt wyjścia wnioski wyprowadzone z dokonanej wcześniej analizy wybranych przypadków oraz ustalenia płynące z literatury przedmiotu. Choć zasadniczy trzon tej części pracy nadal stanowiły rozważania prawnicze – zwłaszcza z zakresu filozofii prawa oraz doktryny materialnego prawa administracyjnego – to właśnie w tym fragmencie rozprawy najwyraźniej ujawniła się konieczność odwołania do dorobku dyscyplin pozaprawnych. Autor sięgnął w szczególności do literatury z zakresu psychologii i socjologii (zwłaszcza w odniesieniu do typologii potrzeb, w tym zbiorowych potrzeb wspólnoty), geografii społeczno-ekonomicznej (w kontekście potrzeby sprawowania pieczy nad zasobami wspólnymi), a także politologii, ekonomii oraz nauk o zarzadzaniu i jakości (przede wszystkim w zakresie organizacyjnych uwarunkowań przedsięwzięć analizowanych w pracy)[25].

Treść rozdziału piątego oparta została w zasadniczej mierze na studium treści obowiązujących aktów prawnych (w szczególności: Konstytucji RP, ustaw oraz rozporządzeń), które kształtują

[25] Taki sposób prowadzenia wywodu był metodologicznie uzasadniony samą naturą badanej koncepcji, która – mimo że w rozprawie poddana została rekonstrukcji normatywnej – wywodzi się bowiem z dorobku nauk pozaprawnych. Jak wspomniano, pominięcie tej ważnej perspektywy prowadziłoby nie tylko do zubożenia ustaleń poczynionych w pracy, lecz także do istotnego ograniczenia możliwości pełnego uchwycenia istoty modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

normatywne tło umożliwiające realizację przedsięwzięć omawianych w niniejszej pracy (przez co służyć mogą implementacji modelu), wspomaganym analizą źródeł literaturowych oraz treścią przywołanych w tej części pracy orzeczeń. Autor – odwołując się do Konstytucji RP, ustaw oraz rozporządzeń podjął próbę wykazania, że opisywany w pracy model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi znajduje swoje normatywne podstawy w treści obowiązujących aktów prawnych.

Biorąc pod uwagę – jak pokrótce wskazano powyżej – że wykorzystanie pełnego potencjału prototypowanego modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi wymagać może konkretnej interwencji ustawodawcy, całość pracy wieńczą postulaty *de lege ferenda*, przy sporządzaniu których autor odwołał się do konkretnych – przywołanych w tym rozdziale – aktów prawnych, wzmacniając poczynione w nim rozważania źródłami literaturowymi.

Rozdział I. Pojęcia podstawowe

1.1. Uwagi ogólne

Niniejszy rozdział poświęcony został w całości uwagom o charakterze terminologicznym. Pojęcia takie jak: zasoby wspólne, uspołecznianie, a nawet gospodarka komunalna, obecne w tytule rozprawy doktorskiej oraz rzutujące na przedmiot rozważań w niej poczynionych – jak wykazano w dalszej części pracy – cechują się wyjątkowo nieostrym zakresem znaczeniowym. Wobec powyższego, dokonywanie szczegółowej analizy konkretnych przypadków, czy poszukiwanie dogmatycznoprawnego uzasadnienia dla opisanej w pracy koncepcji, bez uprzedniego wyjaśnienia pewnych wątpliwości, które mogą pojawić się na tle pojęć użytych w pracy, mogłoby powodować chaos, prowadząc do szeregu interpretacyjnych rozbieżności. Sytuacja ta wymaga więc pewnego uporządkowania.

Pierwsza część niniejszego rozdziału poświęcona została pojęciu zasobów wspólnych. Termin ten, choć niezwykle kluczowy dla dalszych rozważań, nie jest znany polskiemu ustawodawstwu[26]. Ustalenie jego szczegółowego znaczenia wymagało więc odwołania się do źródeł literaturowych z zakresu (również innych niż nauki prawne) dyscyplin nauk społecznych, takich jak: ekonomia, politologia, socjologia oraz geografia społeczno-ekonomiczna. Zauważyć przy tym należy, że zarówno w języku angielskim („*the commons”*, „*common-pool resources*”), jak i w języku polskim („zasoby wspólne”), terminowi temu nadaje

[26] W znaczeniu, jakim autor posługuje się nim w niniejszej pracy.

się nierzadko różne znaczenie, określając jego mianem: grunty, przestrzenie, przedmioty materialne, dobra niematerialne, zjawiska, a także ruchy obywatelskie i konstrukty społeczne[27].

Terminem, który wymagał szerszego objaśnienia, stała się również „gospodarka komunalna". Pojęcie to, w szczególności przy zestawieniu z innymi terminami wykorzystywanymi przez polskiego ustawodawcę dla określenia konkretnych aspektów działalności samorządowej („użyteczność publiczna", „działalność gospodarcza"), w połączeniu ze stale zmieniającymi się potrzebami samorządu terytorialnego realizującego nałożone na niego zadania publiczne, budzić może bowiem pewne wątpliwości interpretacyjne.

Ostatnią część niniejszego rozdziału[28] autor poświęcił pojęciu uspołeczniania, które to pojęcie odnosić należy do szczególnej formy prywatyzowania (w kontekście poruszanym w pracy: realizacji zadań publicznych), odbywającej się przy udziale nieformalnych grup mieszkańców oraz organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej, realizujących (wyłącznie, głównie lub obok prowadzenia akcesoryjnej do działalności pożytku publicznego działalności gospodarczej) rozmaite cele: społeczne, kulturalne, oświatowe, środowiskowe, na rzecz swoich członków, pracowników oraz środowiska lokalnego (a więc działających w formule *non-profit* lub *not-for-profit*). Uspołecznianie realizacji zadań publicznych w powyższym tego sformułowania znaczeniu nadaje bowiem opisywanym w pracy działaniom prawdziwie oddolny, demokratyczny oraz wspólnotowy charakter, odgrywając istotną rolę w kontekście zarządzania zasobami wspólnymi.

Zaznaczyć należy, że autor nie zdecydował się na dokonanie w niniejszym rozdziale szczegółowej analizy pojęcia partycypacji. Termin ten stał się już przedmiotem szeregu prac naukowych z zakresu: prawa, administracji, politologii i socjologii[29], a jego znaczenie nie budzi większych wątpliwości. Podkreślić jedynie wypada, że „partycypować" oznacza „uczestniczyć", „brać w czymś udział"[30]. Partycypację (występującą niekiedy

[27] Uzasadniające to spostrzeżenie źródła literaturowe autor przywołał w dalszej części rozdziału.
[28] Nie licząc „Podsumowania".
[29] Zob. np. S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, "AIP Journal" 1969; D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych - zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, 1-2, s. 9-21; N. Carpentier, *Defining participation: an interdisciplinary overview* [w:] N. Carpentier (red.), *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle,* Bristol 2011, s., 13–136; H.O. Jeong, *From Civic Participation to Political Participation,* „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations" 2013, 24(4), s. 1138–1158; R. Sura, Partycypacja *społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, 10, s. 9-15; J.H. Szalchetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017; K. Noworól, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym,* Kraków 2020; H. Achremowicz, *Uczenie się partycypacji publicznej przez młodzież – od rodziny do sfery publicznej,* "Wychowanie w Rodzinie" 2020, 22(1), s. 149-162.
[30] „Partycypacja" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/partycypacja;5470102.html, (dostęp: 07.02.2024 r.).

z przymiotnikami: „społeczna", „obywatelska"), w kontekście istotnym dla dalszych rozważań poczynionych w pracy, rozumieć należy więc szeroko – jako udział przedstawicieli społeczeństwa (np. wspólnoty samorządowej) we współdecydowaniu o sprawach publicznych[31].

1.2. Zasoby wspólne

Choć zagadnienie zasobów (rzeczy) wspólnych (jako pewna kategoria przedmiotów materialnych) znane było już prawu rzymskiemu (w starożytnym Rzymie obok *res publicae* oraz *res universitatis* wyróżniano *res omnium communes*, którym to pojęciem określano rzeczy powszechnego użytku, np. powietrze, wodę, brzegi morskie)[32], źródła terminu „zasób wspólny" w znaczeniu, w jakim występuje ono na łamach niniejszej pracy, upatrywać należy w kulturze anglosaskiej. Pierwotnie, na terenach średniowiecznej Anglii oraz Walii terminem tym („*commons"*) określano bowiem rożnego rodzaju współdzielone przestrzenie (w tym: rynki, place, łąki, pastwiska, a także wspólne przestrzenie w budynkach dostępnych dla szerszej społeczności, np. uniwersyteckie jadalnie)[33].

Zasoby wspólne (dobra wspólne) w pozaprawnym kontekście znaczeniowym

Obecnie, w naukowej literaturze angielskojęzycznej funkcjonują jednocześnie dwa kluczowe pojęcia[34], które w języku polskim tłumaczone są jako „zasoby wspólne" lub „dobra wspólne"[35]: „*common-pool resources*" oraz „*the commons*". Podczas gdy termin „*common-pool resources*" wykorzystywany jest jako zbiorcze określenie dla wielu przedmiotów i dóbr, które w ujęciu ekonomicznym cechują się jednocześnie rywalizacyjnym i zastrzegalnym charakterem konsumpcji[36], pojęcie *the commons* określa (w szerokim ujęciu) pewien konstrukt społeczny, tworzony oddolnie i wspólnie przez lokalną społeczność[37], którego zasadniczym elementem

[31] I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 28-29.
[32] T. Giaro, *Posiadanie i prawa rzeczowe* [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier (red.), *Prawo rzymskie. U podstawa prawa prywatnego*, Warszawa 2016, s. 374
[33] Zob. C. Short, *The traditional commons of England and Wales in the twenty-first century: meeting new and old challenges*, „International Journal of the Commons" 2008, 2(2), s. 192-221.
[34] Używane w kluczowym dla celów niniejszej pracy kontekście.
[35] Pojęcia zasobu wspólnego i dobra wspólnego wykorzystywane są w literaturze zamiennie na określenie tożsamych kategorii dóbr.
[36] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…, s. 150-157; K. Prandecki, *Dobro wspólne a zrównoważony…,* , s. 55-59; M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, s. 81 i nast.
[37] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*, s. 132-133.

jest współdzielona przestrzeń[38], względnie inny współdzielony zasób (w tym niematerialny[39]). W tym znaczeniu „*the commons*" stanowić mogą przede wszystkim: parki, łąki, skwery, ulice, place, lasy, pastwiska, zbiorniki wodne, które w wyniku różnego rodzaju oddolnych działań społeczeństwa (takich jak m.in.: protesty, demonstracje, ruchy społeczne, inicjatywy lokalne) zostają (nawet chwilowo) „uwspólniane"[40].

Zarówno „*common-pool resources*", jak i „*the commons*" w literaturze odnosi się do wspólnie użytkowanych zasobów (tak materialnych, jak i niematerialnych) o ograniczonym (wyczerpywalnym) charakterze, często podatnych na ryzyko degradacji wskutek nadmiernego ich wykorzystywania. O ile jednak termin „*common-pool resources*" zachował swoje silne, ekonomiczne konotacje, o tyle „*the commons*" stał się w ostatnich latach przedmiotem daleko idącej rekonceptualizacji[41]. Mnogość określeń – tak polsko-, jak i angielskojęzycznych – odnoszących się do podobnych zjawisk i przedmiotów, wymaga uporządkowania siatki pojęciowej. Za punkt wyjścia dla dalszych rozważań poczynionych w niniejszej części pracy przyjąć należy, odnoszące się do zasobów wspólnych (dóbr wspólnych), ustalenia dokonane przez przedstawicieli nauk społecznych (zob. Tabela nr 1).

Tabela nr 1: Przegląd wybranych terminów odnoszących się do zasobów wspólnych

Termin	**Objaśnienie**
„the commons"	Zakres znaczeniowy pojęcia *the commons* ulegał zmianie na przestrzeni lat. Pierwotnie, na terenach średniowiecznej Anglii oraz Walii terminem tym określano rożnego rodzaju współdzielone przestrzenie (w tym: rynki, place, łąki, pastwiska, a także wspólne przestrzenie w budynkach dostępnych dla szerszej społeczności, np. uniwersyteckie jadalnie). Aktualnie, termin ten cechuje się szeroką denotacją: w literaturze mianem „*the commons*" określa się szereg obiektów lub przestrzeni dostępnych dla szerszej i bliżej nieokreślonej grupy osób (*the commons* jako przedmiot lub dobro); pojęcie to odnosi się również do przedsięwzięć i aktywności podejmowanych wspólnie przez grupę osób (*the commons* jako konstrukt społeczny).
„common-pool resources"	Termin ten w naukach ekonomicznych co do zasady wykorzystywany jest jako zbiorcze określenie dla wielu przedmiotów i dóbr, które cechują się jednocześnie rywalizacyjnym (korzystanie z zasobu przez jedną osobę ogranicza możliwość wykorzystywania go przez osoby trzecie) i zastrzegalnym (istnieje możliwość ograniczenia dostępu do zasobu) charakterem konsumpcji.

[38]T. De Moor, *From common pastures…*, s. 422-431.
[39] P. Pic, P. Evoy, J-F. Morin, *Outer space as a global commons: an empirical study of space arrangements,* "International Journal of the Commons" 2023, 17(1), s. 288-301.
[40] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*, s. 132-133.
[41] T. De Moor, *From common pastures…,* s. 422-431.

„*common land*”	Termin „*common land*” odnosi się do tradycyjnie rozumianych zasobów wspólnych, określanych niekiedy mianem „wielkiej piątki” (ang. „*the big five”*), a więc związanych z: rybołówstwem, przemysłem leśnym, systemami irygacyjnymi, gospodarką wodną oraz hodowlą zwierząt (np. pola, łąki, lasy, rzeki).
„*urban commons*”	Pojęcie *urban commons* oznacza tzw. miejskie zasoby wspólne i odnosi się do materialnych, nietradycyjnych zasobów wspólnych (innych niż „*common land*”) zlokalizowanych na terenie miast i wykorzystywanych w celach związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym (np. wspólnie użytkowany budynek wchodzący w skład mienia komunalnego, zarządzany na zasadach demokratycznych przez samych mieszkańców); szerzej również: zasoby wspólne zlokalizowane na terenach miast.
„*common spaces*”	Terminem „*common spaces*” określa się w literaturze angielskojęzycznej różnego rodzaju przestrzenie przeznaczone do wykorzystywania łącznie przez bliżej nieokreśloną grupę osób (np. jadalnie, przestrzenie służące do odpoczynku, etc.).
„*knowledge commons*”	„*Knowledge commons*” oznacza niematerialne zasoby wspólne „oparte na wiedzy”. Termin ten odnosi się do zasobów wspólnych, które nie mają swojego materialnego nośnika i służą wymianie informacji, a więc m.in. różnego rodzaju danych oraz zawartości współtworzonych i zarządzanych przez ogół społeczności (np. informacje zawarte w serwisie Wikipedia). *Knowledge commons* wpisują się w założenia ruchu „*open science*” i z reguły udostępniane są w systemie „*open access*”.
„*res omnium communes*”	Mianem *res omnium communes* określano w starożytnym Rzymie rzeczy powszechnego użytku (np. powietrze, woda, brzegi morskie). Rzeczy te odróżniano od *res publicae* (rzeczy będących własnością państwa) oraz *res universitatis* (rzeczy będących własnością gmin).

Oprac. własne na podstawie: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…; s. 150-157; F. van Laerhoven, E. Ostrom, *Traditions and trends…,* s. 7-9; C. Short, *The traditional commons…*; T. Giaro, *Posiadanie I prawa rzeczowe* [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier (red.), *Prawo rzymskie. U podstawa prawa prywatnego*, Warszawa 2016, s. 374; C.M. Rose, *Thinking about the commons*, „International Journal of the Commons” 2020, 1, s. 558; K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi (common-pool resources) na obszarze metropolii,* „Samorząd Terytorialny” 2021, 7-8, s. 76-81.

W opracowaniach z zakresu ekonomii dobra (zasoby) dzieli się ze względu na: (1) rywalizacyjny charakter ich konsumpcji oraz (2) możliwość wykluczenia kogokolwiek[42] z korzystania z danego dobra (określaną również jako możliwość „zastrzeżenia dostępu”

[42] Niekiedy dodaje się, iż chodzi tu nie o bezwzględną niemożność wykluczenia, a jedynie o (nie)możliwość wykluczenia kogokolwiek z korzystania z danego dobra bez ponoszenia wysokich kosztów przez podmiot zamierzający ograniczyć dostęp do zasobu (J. Hofmokl, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009, s. 20; E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013, s. 40).

do zasobu[43])[44]. Pierwsze z wymienionych powyżej kryteriów odnosi się do ograniczoności danego zasobu. Zasób cechuje się rywalizacyjnym charakterem konsumpcji, gdy korzystanie z niego przez jedną osobę ogranicza możliwość wykorzystywania go przez osoby trzecie[45]. Kryterium możliwości wykluczenia kogokolwiek z korzystania z danego zasobu (zastrzeżenia dostępu) spełnione jest natomiast, gdy istnieje możliwość ograniczenia dostępu do zasobu, w szczególności w taki sposób, aby korzystać z niego mogły wyłącznie osoby, które zdecydowały się za to zapłacić[46].

Biorąc pod uwagę rywalizacyjny charakter konsumpcji oraz możliwość wykluczenia, ekonomiści dzielą dobra na: (1) „czyste" dobra publiczne (cechujące się konsumpcją o charakterze nierywalizacyjnym oraz całkowitym brakiem możliwości wykluczenia); (2) dobra prywatne (odznaczające się konsumpcją o charakterze rywalizacyjnym, a jednocześnie stwarzające możliwość wykluczenia osób trzecich z korzystania z nich)[47]; (3) dobra klubowe (cechujące się nierywalizacyjnym charakterem konsumpcji i możliwością wykluczenia), a wreszcie zasoby wspólne (ang. *common-pool resources;* także: dobra wspólnej puli[48]*;* odznaczające się – *a contrario* – rywalizacyjnym charakterem konsumpcji i brakiem możliwości wykluczenia osób trzecich z ich wykorzystywania) [49]. Dwa ostatnie rodzaje dóbr określa się niekiedy mianem „nieczystych (mieszanych) dóbr publicznych" (zob. Tabela nr 2)[50].

[43] N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Dobra publiczne, zasoby wspólne i dobra społecznie pożądane* [w:] N.G. Mankiw, M.P. Taylor (red.), *Mikroekonomia*, Warszawa 2020, s. 352.
[44] Jak wskazuje J.E. Stiglitz, „„Niemożność wykluczenia oznacza, że wyłączenie kogokolwiek z czerpania korzyści, jakie daje konsumpcja dobra, jest niewykonalne. Pojawia się wówczas problem gapowicza" (J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…, s. 157).
[45] *A contrario,* korzystanie przez osobę z dobra o charakterze nierywalizacyjnym nie wpływa na możliwość korzystania z tego dobra przez inne osoby.
[46] N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Dobra publiczne, zasoby…,* s. 344.
[47] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…, s. 150. W naukach ekonomicznych wyróżnia się również inne definicje tego typu dóbr, oparte o wyłącznie jedno z ww. kryteriów. L. Balcerowicz, *Wstęp do wydania polskiego* [w:] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. XV.
[48] J. Hofmokl, *Internet jako nowe dobro…,* s. 29.
[49] Zob. K. Prandecki, *Dobro wspólne a zrównoważony*…, s. 55-59.
[50] Ponieważ spełniają wyłącznie jedno z kryteriów właściwych dla dóbr publicznych. J. Hofmokl, *Internet jako nowe…*, s. 21.

Tabela nr 2: Klasyczny (ekonomiczny) podział dóbr

Podział dóbr		**Charakter zastrzegalny** (możliwość wykluczenia z konsumpcji)	
		Tak	Nie
Charakter rywalizacyjny	Tak	Dobra prywatne	Zasoby wspólne[51] (ang. *common-pool resources*)
	Nie	Dobra klubowe	„Czyste" dobra publiczne

Oprac. własne na podstawie: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…, s. 150-157; K. Prandecki, *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój,* „Optimum, Studia ekonomiczne" 2016, 4(82), s. 55-59; M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia…*, s. 81 i nast.

Rozprawiając na temat ekonomicznego klasycznego podziału dóbr pamiętać należy, iż podział ten to pewna modelowa typologia. W rzeczywistości istnieje wiele dóbr, które znajdują się na różnych poziomach spektrum obu omawianych powyżej kryteriów. W dodatku, charakter niektórych dóbr może zmieniać się zależnie od okoliczności[52]. O (nie)rywalizacyjnym charakterze konsumpcji oraz o (braku) możliwości wykluczenia osób trzecich z korzystania z danych dóbr, należy więc myśleć jako o pewnych warunkach, które mogą być w danej sytuacji spełnione (albo niespełnione) w mniejszym lub większym stopniu.

Odnosząc się do drugiego z przywołanych powyżej pojęć wykorzystywanych w anglojęzycznej literaturze przedmiotu („*the commons*") zauważyć należy, że termin ten pierwotnie służył do określania różnego rodzaju wspólnie użytkowanych przestrzeni, takich jak m.in.: łąki, pastwiska, rynki i place, względnie wspólne przestrzenie w budynkach (szkołach, uczelniach, budynkach użyteczności publicznej, etc.)[53]. Jak wspomniano, termin ten stał się w ostatnich latach przedmiotem daleko idącej rekonceptualizacji. Dziś pojęcie to wykorzystywane jest zarówno: (1) w ujęciu wąskim – jako synonim *„common-pool resources"*[54], a także (2) jako

[51] Określane także mianem „dóbr wspólnej puli".
[52] Jak zauważa J.E. Stiglitz, „Dopóki natężenie ruchu na moście nie przekracza jego przepustowości, dopóty konsumpcja «usług» mostu ma charakter nierywalizacyjny" (most w tym wypadku spełnia kryteria dobra publicznego; zob. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*…, s. 152.). Gdy jednak liczba aut na moście w godzinach szczytu spowoduje jego zatłoczenie (rozumiane jako sytuacja, w której z mostu w danym momencie skorzystać chce więcej kierowców aut, niż wynosi jego przepustowość), korzystanie z tego mostu przybierze charakter rywalizacyjny, a sam most stanie się zasobem wspólnym (Zob. N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Dobra publiczne, zasoby*…, s. 353).
[53] T. De Moor, *From common pastures*…, s. 422-431; C.M. Rose, *Thinking about the Commons*, "International Journal of the Commons" 2020, 14(1), s. 558; C. Short, *The traditional commons…,* s. 194.
[54] Zob. M. Grodzicki, *Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom*, „Ekonomia Społeczna" 2015, 1, s. 67. Zauważyć przy tym należy, iż oryginalne (angielskojęzyczne) wydanie monografii E. Ostrom nosi tytuł „*Governing the commons. The evolution of Institutions for Collective Action*", autorka w samej publikacji odnosi się do omawianych przez siebie zasobów mianem "*common-pool resources*" (E. Ostrom, *Governing the Commons…*, s. 30 i nast.).

„zbiorcze" definiendum dla różnego rodzaju: dóbr, przedmiotów, przestrzeni[55], dostępnych dla bliżej nieograniczonej grupy osób[56], lub przedsięwzięć i aktywności podejmowanych wspólnie przez grupę osób (*the commons* jako konstrukt społeczny)[57]. Jak zauważa Tine M. De Moor, powodów rekonceptualizacji znaczenia pojęcia *the commons* poszukiwać należy w braku „rzeczywistej interdyscyplinarnej współpracy czy transferu wiedzy" pomiędzy przedstawicielami rożnych dziedzin nauk społecznych[58]. W konsekwencji – jak argumentuje badaczka – „*the commons*" staje się zwyczajnym „modnym pojęciem" (ang. „*buzzword*"). Stan taki utrudnia wszelkie próby dokładnego dookreślenia zakresu znaczeniowego tego terminu[59] (zob. Tabelę nr 3).

Tabela nr 3. Przegląd wybranych definicji doktrynalnych terminu „zasób wspólny"

Autor	**Termin „zasób wspólny" (ang. *commons, common pool-resources*)**	**Źródło**
Elinor Ostrom (1990)	„Naturalny lub stworzony przez człowieka system zasobów, który jest na tyle duży, aby wykluczenie potencjalnych użytkowników z osiągania korzyści z jego użytkowania było kosztowne (ale nie niemożliwe)".	E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami,* Warszawa 2013, s. 40.
Elinor Ostrom (2008)	„Zasoby wspólne są na tyle duże, że trudno jest (choć nie jest to niemożliwe) zdefiniować grupę użytkowników uprawnionych do korzystania z nich i jednocześnie całkowicie wykluczyć pozostałe osoby. Co więcej, korzystanie przez każdą osobę ze wspólnych zasobów ogranicza możliwość korzystania z nich przez inne osoby".	E. Ostrom, *The challenge of common-pool resources*, "Environment. Science and policy for sustainable development", 2008, 50(4) s. 10 i nast.

W ten sposób termin „zasób wspólny" rozumie m.in. Michał Możdżeń, kiedy odnosi się do dorobku Elinor Ostrom: „W tradycji ekonomicznej wspólne zasoby traktowane są – obok dóbr publicznych, prywatnych oraz klubowych – jako jedna z czterech podstawowych kategorii. Jej specyfika polega na trudności wykluczenia z ich użytkowania (słabe prawa własności) oraz na wysokich kosztach krańcowych wykorzystania (użytkowanie przez jeden podmiot zmniejsza możliwości jednoczesnego wykorzystywania wspólnego zasobu przez inne)" (M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia…*, s. 81 i nast.).

[55] Np. lasów, łąk, placów, parków, budynków użyteczności publicznej.

[56] W tym samych dóbr publicznych (w ujęciu ekonomicznego klasycznego podziału dóbr) lub zasobów udostępnianych w systemie *open access* (zbliżających się więc do „czystych dóbr publicznych").

[57] Zob. np. O. Mehrbod, E. Ostrom, *The challenge of common-pool resources*, "Environmental. Science and policy for sustainable development", 2008. A. Agrawal, *Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics*, "Annual Review of Anthropology" 2003, 32, s. 243-262; N.A. Steins, V.M. Edwards, *Collective action in common-pool resource management: the contribution of a social constructivist perspective to existing theory,* "Society & Natural Resources: an international journal" 2010, s. 540; D.W. Bromley, *The commons, common property, and environmental policy*, "Environmental and Resource Economics" 1992, 2, s. 2.

[58] T. De Moor, *From common pastures…,* s. 422-431.

[59] Co ciekawe, w języku angielskim słowo „*commons*" w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zmieniło również swoje znaczenie lingwistyczne (zob. T. De Moor, *From common pastures*…, s. 422-431).

Nicolas Gregory Mankiw, Mark P. Taylor	„Zasoby wspólne, podobnie jak dobra publiczne, nie podlegają zastrzeżeniu dostępu: każdy, kto chce, może z nich korzystać za darmo. Jednak w przeciwieństwie do dóbr publicznych stanowią one przedmiot rywalizacji, ponieważ im więcej korzystają z nich jedni, tym mniej pozostaje dla innych".	N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Zasoby wspólne i dobra społecznie pożądane* [w:] N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia,* Warszawa 202o, s. 352.
Michał Możdżeń	„W tradycji ekonomicznej wspólne zasoby traktowane są – obok dóbr publicznych, prywatnych oraz klubowych – jako jedna z czterech podstawowych kategorii. Jej specyfika polega na trudności wykluczenia z ich użytkowania (słabe prawa własności) oraz na wysokich kosztach krańcowych wykorzystania (użytkowanie przez jeden podmiot zmniejsza możliwości jednoczesnego wykorzystywania wspólnego zasobu przez inne)".	M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 82.
Joseph E. Stiglitz	J.E. Stiglitz za zasoby wspólne uznaje te zasoby, które są wspólnie użytkowane, i do których dostęp nie jest ograniczony.	J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego,* Warszawa 2015*,* s. 256.
Nathalie A. Steins, Victoria M. Edwards	„Zasoby wspólne to zasoby, w przypadku których wykluczenie użytkowników jest trudne do osiągnięcia i których wspólne użytkowanie zmniejsza dostępność korzyści płynących z danego zasobu dla innych".	N.A. Steins, V.M. Edwards, *Collective action in common-pool resource management: the contribution of a social constructivist perspective to existing theory*, "Society & Natural Resources: an international journal" 2010, s. 539.
Margaret A. McKean	„Pojęcia «zasobu wspólnego» używać będę w odniesieniu do dóbr, w przypadku których, podobnie jak w przypadku dóbr publicznych, kosztowne lub trudne jest wykluczenie potencjalnych użytkowników, ale które są odejmowalne lub rywalizacyjne w konsumpcji (a więc mogą zniknąć), podobnie jak dobra prywatne".	M.A. McKean, Common property: what is it, what is it good for, and what makes it work?, International Forestry Resources and Institutions Research Program, Indiana University, Indiana, U.S.A., 1996, s. 6.

Oprac. własne na podstawie publikacji przywołanych w tabeli.

W obliczu tak zarysowanego chaosu terminologicznego, koniecznym staje się uporządkowanie – jak mogłoby się zdawać – obszernej siatki pojęciowej i ustalenie zakresu znaczeniowego analizowanego terminu na poczet dalszych poczynionych w niniejszej pracy rozważań. W tym celu poczynić należy szereg założeń wstępnych.

Po pierwsze, odejść należy od rozumienia terminu „zasób wspólny" w wąskim znaczeniu, jakie pojęciu temu nadaje klasyczny ekonomiczny podział dóbr. W świetle wielości: ujęć, kontekstów, znaczeń oraz typów zasobów wspólnych, odnoszenie analizowanego pojęcia wyłącznie do dóbr cechujących się rywalizacyjnym charakterem konsumpcji oraz jednoczesnym brakiem możliwości wykluczenia osób trzecich z ich wykorzystywania (*common-pool resources*), wydaje się być bowiem niewystarczające (zbyt zwężające) dla zupełnego oddania bogatej i różnorodnej kategorii przedmiotów i dóbr, które mogą być „uwspólniane", czy „uspołeczniane" na skutek oddolnych działań poszczególnych członków społeczeństwa. Taka szeroka optyka powoduje, że pojęcie zasobów wspólnych (w znaczeniu pozanormatywnym) koresponduje z właściwą dla nauki o prawie koncepcją dobra wspólnego.

W literaturze przedmiotu – w odniesieniu do „dobra wspólnego" – wskazuje się na szereg znaczeń (typów) tego terminu, wyróżniając: (1) zbiorowe dobro wspólne[60] (oznaczające zagregowaną, zbiorczą sumę wszystkich dóbr wszystkich osób w danej społeczności); (2) wspólne dobro wspólne[61] (rozumiane zarówno jako dobra, które pozostają w powszechnym posiadaniu: powietrze, woda, przestrzeń[62], a także jako wspólne cele i wartości); (3) wypierające dobro wspólne[63] (dobro nadrzędne wobec wszystkich jednostek tworzących daną społeczność, np. państwo), a także (4) integralne dobro wspólne[64] (dobro związane ze wspólnotowością, byciem częścią społeczności, mające swoje źródło we wzajemnych interakcjach międzyludzkich)[65]. Choć owe ustalenia klasyfikacyjne dokonane przez przedstawicieli doktryny na tle dobrze opisanej koncepcji „dobra wspólnego" wykraczają poza rozumienie „zasobu wspólnego" w wąskim, ekonomicznym znaczeniu, bez wątpienia stanowić mogą źródło inspiracji dla prób dalszej konceptualizacji tego zjawiska[66].

Teza o szerokim zakresie desygnatów terminu „zasób wspólny" znajduje swoje uzasadnienie również w opracowaniach z zakresu nauk ekonomicznych. Elinor Ostrom - ekonomistka, laureatka nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, którego otrzymała za badania z zakresu analizy ekonomicznych aspektów rządzenia (*governance*), w tym badania nad

[60] Ang. *the aggregative common good.*
[61] Ang. *the common common good*.
[62] W tym ujęciu terminem "*common good*" posługiwał się G. Hardin opisując „Tragedię wspólnego pastwiska" – zob. uwagi poczynione w części dotyczącej granic planetarnych i ograniczoności zasobów (tak: D. P. Sulmasy, *Four basic notions of the common good*, "ST John's Law Review" 2001, 75 s. 305).
[63] Ang. *the supressive common good*.
[64] Ang. *the integral common good.*
[65] D. P. Sulmasy, *Four Basic notions…,* s. 304-307; A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2009, 69, s. 62-63.
[66] Zagadnieniu dobra wspólnego (również w kontekście zasady wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP) w odniesieniu do zasobów wspólnych autor poświęcił jedną z dalszych części pracy (zob. Rozdział III niniejszej rozprawy).

the commons[67] - sama terminami „*the commons*" oraz „*common-pool resources*" posługiwała się wymiennie[68]. Jak zauważa Leszek Balcerowicz: w kontekście ekonomicznego klasycznego podziału dóbr, zasoby nazywane przez E. Ostrom mianem „*common-pool resources*" (w polskim wydaniu: „zasoby wspólne") mieszczą się między dobrami łatwo wykluczalnymi i niewykluczalnymi z konsumpcji[69].

E. Ostrom, definiowała „zasób wspólny" w sposób szeroki, jako „naturalny lub stworzony przez człowieka system zasobów[70], który jest na tyle duży, aby wykluczenie potencjalnych użytkowników z osiągania korzyści z jego użytkowania było kosztowne (ale nie niemożliwe)"[71]. Badaczka podnosiła, iż dostęp od tak rozumianego zasobu „może się ograniczać do pojedynczej jednostki lub przedsiębiorstwa albo do wielu jednostek lub ich zespołów wykorzystujących dany system zasobu w tym samym czasie", oraz że w przypadku tego rodzaju zasobów „chronicznie występują problemy «efektów zatłoczenia» i «nadmiernego wykorzystywania», nieistniejące (…) w odniesieniu do czystych dóbr publicznych".[72]. Autorka odeszła więc od wąskiego rozumienia analizowanego pojęcia.

Po drugie, o przynależności danego dobra do kategorii „zasobów wspólnych" („dóbr wspólnych") nie powinno decydować wyłącznie kryterium struktury własności. Fakt przysługiwania określonemu podmiotowi prawa własności (użytkowania wieczystego) do rzeczy, w szczególności do nieruchomości, nie jest kluczowy dla oceny faktycznej możliwości wykorzystywania (współdzielenia, czy „uwspólniania") jej przez członków danego społeczeństwa. Gdyby bowiem było inaczej, zbędnym okazałyby się ujęcie przez ustawodawcę w treści Kodeksu cywilnego normatywnych podstaw do wytaczania powództw: o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości, windykacyjnych i negatoryjnych.

Jak zauważa Iwona Sagan w odniesieniu do przestrzeni miast (które mogą stanowić przykład zasobów wspólnych): w formach i sposobach ich użytkowania „wyraźnie zanika jednoznaczny dualizm między terenem prywatnym a publicznym, oparty jedynie na strukturze własności.

[67] The Nobel Prize, The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009, https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/ (dostęp: 31.01.2024 r.).
[68] Oryginalne (angielskojęzyczne) wydanie monografii E. Ostrom, poświęconej w całości zarządzaniu zasobami wspólnymi, nosi tytuł „Governing the commons. The evolution of Institutions for Collective Action", autorka w samej publikacji odnosi się do omawianych przez siebie zasobów mianem "common-pool resources" (E. Ostrom, *Governing the Commons…*, s. 30 i nast.).
[69] L. Balcerowicz, *Wstęp do wydania polskiego*, s. XV.
[70] Jako przykłady takiego systemu zasobów E. Ostrom wymieniała: „obszary łowisk, zbiorniki wód gruntowych, tereny wypasu, kanały nawadniające, mosty, podziemne parkingi, komputery scentralizowane oraz strumienie, jeziora, oceany i inne obszary wodne" (E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 40).
[71] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 40.
[72] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 41.

Teren jest postrzegany jako bardziej bądź mniej prywatny lub publiczny w zależności od stopnia jego dostępności, form stosowanych na nim zabezpieczeń i kontroli tego, kto go użytkuje, kto o ten teren dba i za niego odpowiada"[73]. Stan taki powoduje tworzenie kategorii szerokiego spektrum przestrzeni i dóbr: „semipublicznych", „*in-between*" (pomiędzy)[74], czy „miejsc trzecich"[75] – charakteryzujących się tym, że wykorzystywane są również przez podmioty, którym nie przysługuje żaden tytuł prawny do rzeczy (do grona takich przestrzeni zaliczyć można np. parki, skwery, place zabaw, kawiarnie, etc.).

Termin „zasób wspólny" („dobro wspólne") w ujęciu pozaprawnym rozumieć należy więc szeroko – jako wytwór społeczny, tworzony oddolnie przez daną społeczność i razem przez tę społeczność wykorzystywany, jednak cechujący się ograniczonym (wyczerpywalnym) charakterem[76]. Ograniczony charakter sprawia, że dany zasób (dobro) może ulec degradacji wskutek nadmiernego jego wykorzystywania. Przynależność danego dobra do kategorii „zasobu wspólnego" („dobra wspólnego") w ujęciu pozaprawnym zależy więc w dużej mierze od sposobu postrzegania go przez samych członków lokalnej społeczności. Sens takiego rozumienia omawianego terminu uwidacznia przykład przestrzeni publicznych. Jak zauważa I. Sagan: „Przestrzeń publiczna jest traktowana jako miejskie dobro wspólne, przynależące do całej społeczności, jednak takim dobrem w pełni nie jest (…). Zawłaszczenie przestrzeni publicznych placów lub ulic na protesty i demonstracje antysystemowe, łamiące kod ich ustalonego użytkowania, powoduje ich jedynie czasową transformację w dobro wspólne utworzone przez społeczny ruch kontestacyjny. W efekcie tego działania przestrzeń publiczna zostaje uwspólniona"[77].

---

[73] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*, s. 141.

[74] Jak zauważa I. Sagan: „przestrzenie pomiędzy (*in-between*) prywatną a publiczną własnością mają dziś często kluczowe znaczenie dla charakteru danego miasta. Pozwalają złagodzić ostre podziały między coraz bardziej agresywnie obecnymi w miastach obszarami prywatnymi lub stanowiącymi tzw. klubowe dobro, a przestrzeniami publicznymi" (I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 141).

[75] Zdaniem Raya Oldenburga, miejsca trzecie stanowią „typ przestrzeni pomiędzy, a więc pół prywatnych, pół publicznych. Do miejsc trzecich Oldenburg zalicza kawiarnie, puby, dzielnicowe centra społeczne, poczty, salony fryzjerskie, księgarnie, rynki, targi, podwórka, place zabaw, ogródki przydomowe i inne tego typu miejsca (…). Oferują one (…) przestrzeń kameralnych kontaktów społecznych. Stąd tak popularne w wielu miastach ruchy odnowy, rewitalizacji podwórek, wewnętrznych dziedzińców, przestrzeni między budynkami, miejskie ogrodnictwo (*urban gardening*) polegające na próbach zakładania ogródków nawet w centralnych, reprezentacyjnych dzielnicach miast" (R. Oldenburg, *The great good place: cafés, coffee shops, bookstores, bars, hair salong and other hangouts at the heart of community*, New York, 1999 [za:] I. Sagan, Miasto. *Nowa kwestia i nowa polityka*…, s. 142).

[76] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 132-136.

[77] *Ibidem.,* s. 136. Zdaniem I. Sagan: „Przestrzeń publiczna, zarówno w wymiarze fizycznym, jak i symbolicznym, nie jest jednak dobrem nieograniczonym. Zawsze określony sposób jej wykorzystania ogranicza lub eliminuje inny typ jej użytkowania" (I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 136).

Po trzecie, nie należy stawiać znaku równości pomiędzy terminami „zasób wspólne", względnie „dobro wspólne" (ang. *common good*) – w znaczeniu, w jakim pojęcia te występują w literaturze pozaprawnej, w tym zagranicznej a normatywnym rozumieniem zasady dobra wspólnego, znanej polskiemu konstytucjonalizmowi. Choć zasoby wspólne służyć mogą urzeczywistnianiu zasady dobra wspólnego (o czym będzie mowa dalej), pojęcia te nie są tożsame.

Już w „dekalogu" ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.[78] polski ustrojodawca – odchodząc od koncepcji narodu jako podmiotu władzy politycznej państwie[79] na rzecz podejścia bardziej solidarystycznego, uniwersalistycznego[80] – dobru wspólnemu (dobru powszechnemu) nadawał doniosłą rolę[81]. Wedle założeń autorów Konstytucji kwietniowej, dobro wspólne (dobro powszechne) stać się miało „katalizatorem stosunków między państwem a społeczeństwem"[82], prowadząc do „upaństwowienia społeczeństwa i uspołecznienia państwa"[83].

Zasada dobra wspólnego obecna jest również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Zgodnie z art. 1 tego aktu, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W ujęciu normatywnym zasada dobra wspólnego wyraża „istotę państwa"[84], stanowi „cel działań państwa i władzy"[85]. Zdaniem NSA, z treści omawianej zasady wyprowadzić można powinność organów administracji publicznej działania na rzecz „rozwoju tak wszystkich obywateli, jak i tworzonych przez nich wspólnot - rodzin, dobrowolnych

[78] Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227, dalej: „Konstytucja kwietniowa".
[79] A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997,* Warszawa 2001, s. 215.
[80] E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* [w:] M. Kallas, Konstytucje Polski. *Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu,* Warszawa 1990, s. 161.
[81] Zgodnie z art. 1 ust. 1 Konstytucji kwietniowej: „Państwo Polskie jest wspólnem dobrem wszystkich obywateli". Art. 4 ust. 2 tego aktu stanowił, że: „Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki". Dobro powszechne wyznaczało również granicę wolności jednostki (art. 5 ust. 3 Konstytucji kwietniowej). Wreszcie, zgodnie z art. 7 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone były jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne.
[82] E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…*, s. 168.
[83] *Ibidem,* s. 179. Proponowana przez sanację doktryna solidaryzmu wysuwała na pierwszy plan zasadę współdziałania, stanowiła prymat zbiorowości, prowadząc przy tym do „odrzucenia liberalnej koncepcji państwa i zastąpienia jej specyficzną więzią o charakterze moralnym" (E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…,* s. 161-168). Jak zauważa się w literaturze, zasada dobra wspólnego (dobra powszechnego) w znaczeniu nadanym jej przez postanowienia Konstytucji kwietniowej, miała charakter antydemokratyczny, a wręcz elitarystyczny: „w pewnych przypadkach obywatel ma nie tylko prawo, ale i obowiązek współdziałania, to wedle wykonania tego obowiązku może być oceniany i nagradzany – stosownie do swych zasług – szczególną pozycją, szczególnymi uprawnieniami" (E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…,* s. 172).
[84] M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom 1. *Komentarz do art. 1-86,* Warszawa 2016, Legalis/el.
[85] A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako…*, s. 69.

zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych”[86]. Choć pojęcie zasobów wspólnych bez wątpienia wiąże się z ideą dobra wspólnego (również w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 1 Konstytucji RP), nie sposób pomiędzy tymi konstruktami stawiać znaku równości[87].

Zasób wspólny w dogmatycznoprawnym kontekście znaczeniowym

Po czwarte, także w ścisłym ujęciu dogmatycznoprawnym odróżnić należy termin „zasób wspólny” (jako kategorii prawnorzeczowej) od pojęcia dobra wspólnego (dobra powszechnego) – choć i w tym kontekście pojęcia te będą ściśle ze sobą powiązane. Podczas jednak gdy „dobro wspólne” jednoznacznie kojarzy się z zasadą ustroju państwa, „zasób wspólny” – za dorobkiem przedstawicieli innych dyscyplin nauk społecznych – odnosić należy do przedmiotów prawa rzeczowego, w tym w szczególności rzeczy (art. 45 k.c.) oraz ich zespołów, cechujących się ograniczonym (wyczerpywalnym) charakterem[88]. Zdaniem Grzegorza Blicharza tego rodzaju zasoby[89] (w szerokim rozumieniu „*the commons*”) stanowią „dobra, których użytkownicy mają podobne prawa i podobny interes w korzystaniu z nich”[90]. Jego zdaniem „*the commons*” cechują się „przysługiwaniem wielu podmiotom różnego rodzaju uprawnień, nie tylko właścicielskich, do korzystania z danego dobra”[91].

Choć tak rozumiany termin „zasób wspólny” nie występuje w polskich aktach prawnych, pojęcie to (jako „*common”*) znane jest ustawodawstwu niektórych krajów zaliczanych do anglosaskiego kręgu kulturowego. Brytyjski The Commons Act 2006[92] mianem „*commons*” określa grunty wspólne oraz zieleń miejską lub wiejską. Przyjęty przez Parlament stanu Nowa Południowa Walia, Commons Management Act 1989[93] zasób wspólny („*common*”) definiuje natomiast jako działkę gruntu (w tym pastwisko), która została wydzielona[94] jako zasób wspólny przeznaczony na użytek mieszkańców, hodowców lub rolników mieszkających

[86] Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415; wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, LEX nr 3392456.
[87] Więcej na ten temat – zob. Rozdział III dysertacji.
[88] Robert Wade traktuje „commons” jako surowiec, zasób (ang. *resource*). W odniesieniu do „*commons*” posługuje się terminem „*exploit*” (“*the rights to exploit a resource are held by persons in common with others*”), co tłumaczyć można jako “korzystać”, “eksploatować”. W ujęciu cywilistycznym „termin «*commons*» najogólniej łączyć należy z rzeczami, w odniesieniu do których ogółowi danej społeczności przysługuje uprawnienie do używania ich lub do pobierania z nich pożytków (naturalnych, cywilnych, w tym dochodów)” (K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi…,* s. 79).
[89] G. Blicharz posługuje się terminem „dobra wspólnie użytkowane”.
[90] G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…*, s. 30.
[91] Jak wskazuje „Konieczność wspólnego użytkowania ujawnia zaś ograniczony charakter zasobu, który nie jest dostępny dla każdego w dowolnej ilości” (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…*, s. 30.).
[92] C. 26, przyjęty przez Parlament Zjednoczonego Królestwa 19 lipca 2006 r.
[93] No 13.
[94] W dniu 1 lutego 1909 r. lub przed tą datą, na mocy jakiegokolwiek aktu wydanego przez Gubernatora (a), względnie po tej dacie, przez Gubernatora lub Ministra w drodze zawiadomienia opublikowanego w Gazette (b).

lub prowadzących działalność na terenie miejscowości[95], w której działka ta jest położona (par. 3(1) Commons Management Act 1989)[96].

Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, autor pracy w dalszej jej części terminem „zasób wspólny" określać będzie przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy[97] (art. 45 k.c.), w tym nieruchomości (art. 46 k.c.)[98], wykorzystywane przez członków danej wspólnoty[99], podatne jednak na ryzyko ich degradacji, zniszczenia lub wyczerpania wskutek eksploatacji, cechującej się w szczególności: nadmiernością, brakiem skoordynowania z eksploatacją danego zasobu przez innych użytkowników lub która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystywania zasobu" (ograniczony charakter)[100]. Wykorzystywanie to – pełniące centralną funkcję w określeniu zakresu znaczeniowego analizowanego pojęcia – może być następstwem nabytych wcześniej uprawnień[101] lub być efektem zawłaszczenia zasobu mimo nieposiadania ku temu tytułu prawnego, i przybrać może formę: posiadania zasobu wspólnego (*ius possidendi*), jego używania (*ius utendi*), pobierania pożytków naturalnych i cywilnych oraz innych dochodów (*ius fruendi*), a w skrajnych przypadkach również przetworzenia zasobu, jego zużycia lub zniszczenia (*ius abutendi*)[102]. Członkom grupy nie musi przy tym przysługiwać tytuł prawny do zasobu wspólnego.

Ograniczony charakter zasobów wspólnych sprowadzić można do następującego założenia: im więcej osób korzysta z zasobu w sposób: nadmierny[103], względnie nieskoordynowany

[95] Ustawa posługuje się w tym zakresie konstrukcjami: „*of any locality in which the parcel of land is situated*" oraz "*for the use of the inhabitants of a specified locality*". W ocenie autora kryteria "miejsca zamieszkania" oraz "miejsca prowadzenia działalności", znane polskiemu ustawodawstwu, w sposób właściwy odpowiadają ww. konstrukcjom.

[96] Charakter zasobu wspólnego traci natomiast działka, w odniesieniu do której zmieniono lub uchylono właściwe rozstrzygniecie o przeznaczeniu jej jako zasób wspólny.

[97] Choć nieruchomości stanowią istotny katalog zasobów wspólnych, na których to autor koncentrować się będzie w niniejszej rozprawie doktorskiej, wobec wielości znaczeń i definicji, w ocenie autora nieuprawnionym byłoby zawężanie zakresu znaczeniowego terminu „zasób wspólny" wyłącznie do nieruchomości.

[98] Względnie zespół rzeczy, w tym nieruchomości.

[99] Np. członków wspólnoty samorządowej, członków zrzeszenia, związku wyznaniowego, mniejszości narodowej lub etnicznej, etc.

[100] Zob. uwagi poczynione powyżej.

[101] Bez względu na ich źródło i charakter. Źródeł takich uprawnień doszukiwać należy się w: aktach prawa powszechnie obowiązującego, w tym aktach prawa miejscowego, stosunkach obligacyjnych, zwyczaju. Mogą to być zarówno uprawnienia wynikające ze stosunków prawnych skutecznych *erga omnes*, jak i *inter partes.*

[102] Niezwykle rzadko jednak w opisywanych w dalszej części pracy przypadkach wszystkie te uprawnienia występować będą łącznie.

[103] Na potrzeby niniejszego założenia, „nadmierność" wykorzystania zasobu wspólnego przyrównywać należy do sytuacji, w której zasób wykorzystywany (eksploatowany) jest bardziej (szybciej, z większym natężeniem), niż wynikałoby to z zasad racjonalnego, sprawiedliwego jego podziału lub dystrybucji.

(z innymi użytkownikami) lub naruszający ustalone wcześniej reguły[104] jego właściwego[105] wykorzystania, przedkładając swój interes indywidualny ponad interes publiczny, tym większa szansa, że zasób ten ulegnie degradacji (np. w zakresie zużycia technicznego, czy zestarzenia funkcjonalnego) lub wyczerpaniu[106]. Jednocześnie, „wspólność" zasobu wspólnego sprawia, że rozwiązanie, polegające na pozbawieniu, ograniczeniu lub znacznym uregulowaniu dostępu osób trzecich do zasobu w celu zapewnienia ochrony przez degradacją, albo wyczerpaniem, lub wprowadzenie odgórnych zakazów lub nakazów postepowania, w odniesieniu do wielu zasobów wspólnych często jest niemożliwe, znacznie utrudnione[107] lub zwyczajnie nieskuteczne[108].

Do tak rozumianych zasobów wspólnych zaliczyć można w szczególności szereg: łąk, lasów, pastwisk, pól uprawnych, jezior, łowisk, systemów irygacyjnych, ale i miejskich: parków, zieleńców, ogrodów, dziedzińców, deptaków, ulic oraz urządzeń i budynków użyteczności publicznej, których współdzielenie – jak podnosi się w literaturze - „odgrywa ważną rolę w kształtowaniu postaw i kultury obywatelskiej"[109]. Zasobem wspólnym będą też między innymi: energia elektryczna (wytwarzana, przesyłana, magazynowana lub użytkowana przez konsumentów lub prosumentów) oraz transport zbiorowy.

1.3. Gospodarka komunalna

Pojęcie zasobów wspólnych, którym posługuje się autor w odniesieniu do praktyk i zjawisk opisanych w niniejszej pracy, swoim zakresem znaczeniowym obejmuje szereg obiektów stanowiących nieodłączny element krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego, nierzadko wchodzących w skład mienia komunalnego[110]. Zasoby te z powodzeniem wykorzystywane mogą być (i często są) w procesach związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

---

[104] Tak ustanowione, jak i wynikające ze zwyczaju.
[105] Odpowiedniego, racjonalnego.
[106] G. Hardin, *The tragedy of the commons*, „Science" 1968, 162(3859), s. 1243; C.M. Rose, *Thinking about the commons*…, s. 558.
[107] Okoliczność ta jest szczególnie istotna, biorąc pod uwagę zasoby wspólne wchodzące w skład mienia komunalnego lub państwowego: ustanowienie odgórnego zakazu korzystania z: lasów, pól, łąk, dziedzińców, deptaków, chodników, czy ulic, wydaje się być nie tylko pozbawione jakiegokolwiek sensu, ale i niezgodne z szeregiem zasad ujętych w Konstytucji RP.
[108] W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na pewien paradoks, który rysuje się na tle budynków, wchodzących w skład mienia komunalnego lub państwowego, stanowiących zasoby wspólne: organy administracji publicznej – działający jako właściciele - mogą bowiem w łatwy sposób zakazać możliwości korzystania z takich obiektów. Całkowite zaprzestanie ich wykorzystywania przez członków danej wspólnoty (np. członków wspólnoty samorządowej) prowadzić może jednak do ich degradacji.
[109] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 139.
[110] Zob. uwagi poczynione powyżej.

Zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego określają – w myśl zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) – przepisy rangi ustawowej, w tym te, których treść nierozerwalnie powiązana jest z kierunkami polityki państwa wobec władzy samorządowej[111]. Ogół działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań publicznych określa się w literaturze mianem „działalności samorządowej" (lub „działalności komunalnej")[112].

Szczególnym rodzajem działalności samorządowej jest gospodarka komunalna[113], określana niekiedy jako „główna misja samorządu terytorialnego"[114]. O jej znaczeniu dla funkcjonowania samorządu terytorialnego świadczy fakt, iż ustawodawca zdecydował się poświęcić temu rodzajowi działalności osobną regulację prawną – ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Mimo tego, jednoznaczne ustalenie definiensu terminu „gospodarka komunalna" nastręcza szereg trudności. Brak bowiem we wspomnianej ustawie kryteriów, które pozwoliłyby w sposób jednoznaczny określić zakres oraz charakter tej działalności. W odkodowaniu zakresu znaczeniowego tego pojęcia nie pomaga również zestawienie go z innymi terminami odnoszącymi się do działalności samorządowej, a mianowicie: „użyteczność publiczna" i „działalność gospodarcza"[115]. Jak zauważa Grażyna Cern: „analiza (tych pojęć – przyp. K.O.) wyłącznie według reguł wykładni językowej często prowadzi do konkluzji całkowicie oderwanych od aktualnego zakresu zadań i ich znaczenia dla ustrojowego statusu samorządu terytorialnego"[116]. W zrozumieniu znaczenia terminu „gospodarka komunalna" pomóc może natomiast odwołanie się do aspektów: (1) podmiotowego; (2) przedmiotowego oraz (3) funkcjonalnego (celowościowego) analizowanego pojęcia.

W aspekcie podmiotowym, gospodarka komunalna pozostaje ściśle powiązana z działalnością jednostek samorządu terytorialnego[117]. W literaturze wskazuje się, że zadania i czynności

[111] L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadkowski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.
[112] Zob. uchwałę TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46. Ogólne ramy tej działalności określone zostały w Konstytucji RP (zob. art. 16 oraz art. 163-172 Konstytucji RP).
[113] L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy…*
[114] M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, 7-8, s. 7.
[115] W doktrynie i orzecznictwie napotkać można także na skrajnie różne stanowiska co do wzajemnej relacji pojęć: gospodarka komunalna, użyteczność publiczna oraz działalność gospodarcza.
[116] G. Cern, *Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i dylematy* [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska, *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021, s. 123.
[117] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 1* [w:] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński*, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX/el; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym,* Warszawa 2022, LEX/el.

z zakresu gospodarki komunalnej mogą być wykonywane m.in. przez: (1) jednostki samorządu terytorialnego (bezpośrednio lub poprzez właściwe samorządowe jednostki organizacyjne)[118]; (2) związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (komunalne), związki metropolitalne oraz w ramach porozumień komunalnych (zob. art. 5 u.g.k.); (3) spółki prawa handlowego utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego lub spółki, do których jednostka ta przystąpi; a także (4) osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (którym jednostki samorządu terytorialnego powierzyły wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w trybie art. 3 u.g.k.)[119]. Wspomnieć należy, iż nawet jeśli jednak wykonywanie konkretnych zadań z zakresu gospodarki komunalnej powierzone zostanie podmiotom prywatnym, publicznoprawna odpowiedzialność za ich nieprawidłowe wykonanie[120] spoczywać będzie w dalszym ciągu na danej jednostce samorządu terytorialnego[121].

Granice gospodarki komunalnej w aspekcie przedmiotowym wyznacza zakres zadań publicznych, jakie mogą być wykonywane w ramach tego rodzaju działalności samorządowej. Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego dzielą się na zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zadania zlecone (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP)[122]. Zadanie własne to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Kategorią tą objęte zostały zadania o charakterze lokalnym i ponadlokalnym, „które są zakorzenione we wspólnocie terenowej lub z tą wspólnotą mają specyficzny związek”[123]. Do kategorii zadań zleconych zaliczyć należy natomiast zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego[124], zlecone w drodze ustawowej, gdy wymagają tego uzasadnione potrzeby państwa (zlecenie *sensu stricto*)

[118] W tym przez miasto stołeczne Warszawę (zob. art. 5 u.g.k.).
[119] A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność gospodarcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, 34, s. 220-221. Zob. także: L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*…; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 1*...
[120] Niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności cywilnoprawnej i ryzyka ekonomicznego, ponoszonego przez podmiot faktycznie wykonujący dane zadanie.
[121] Nie dojdzie więc do prywatyzacji zadań (zadania nie stracą publicznego charakteru), a jedynie do prywatyzacji procesu ich realizacji (szczegółowe rozważania na temat prywatyzacji realizacji zadań publicznych poczynione zostały w dalszej części niniejszej rozprawy). A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność…,* s. 220-221; M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, 3, s. 37.
[122] Podział ten określa się mianem dualizmu zadaniowego.
[123] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2021, s. 312. Zadania własne wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego „we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków” (wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49).
[124] Oraz „z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2016, s. 287).

lub poprzez powierzenie ich wykonywania w formie porozumienia z organami administracji rządowej (zlecenie *sensu largo*)[125].

Próba odpowiedzi na pytanie, czy dane zadanie może być realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach gospodarki komunalnej, wymaga analizy przepisów ustaw, w tym ustaw samorządowych. Ustawodawca wiąże kategorię gospodarki komunalnej wyłącznie z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, pomijając przy tym zadania zlecone (por. art. 1 ust. 1 u.g.k.; art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[126]. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą więc gospodarkę komunalną tylko wtedy, gdy wykonują zadania własne[127]. Jednocześnie, w doktrynie podnosi się, że nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być wykonywane w ramach gospodarki komunalnej[128]. Zdaniem Mirosława Steca, linię demarkacyjną kształtuje w tym wypadku wyraz „gospodarka". Nie wszystkie zadania własne mają bowiem „charakter gospodarczy"[129]. Podobnego zdania jest Leon Kieres, który wskazuje, iż „nieodpłatna działalność jednostek samorządu terytorialnego nie może być zaliczana do gospodarki komunalnej" (choć bez wątpienia stanowi rodzaj działalności samorządowej)[130].

Odnosząc się do aspektu przedmiotowego gospodarki komunalnej, zauważyć przy tym należy, iż ten rodzaj działalności samorządowej co do zasady prowadzony jest w ramach sfery *dominium* działalności jednostek samorządu terytorialnego. Instrumenty władcze, zaliczane w doktrynie i orzecznictwie do sfery *imperium*, stosowane mogą być w ramach prowadzenia gospodarki komunalnej jedynie wyjątkowo[131] (te ostatnie wiązać należy z kształtowaniem polityki komunalnej)[132].

Powiązanie gospodarki komunalnej z kategorią zadań własnych prowadzi do wniosku, że ten rodzaj działalności samorządowej prowadzony (wykonywany) jest w celu zaspokojenia

[125] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 287). W kontekście poczynionych powyżej rozważań zauważyć należy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej nie ogranicza się przy tym do zadań własnych (zob. więcej: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 311 i nast.), choć w przypadku zadań zleconych doznaje pewnych ograniczeń (zob. wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49). Istotne różnice pomiędzy zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi sprowadzają się w szczególności do: (1) sposobu określania zadań; (2) sposobu finansowania zadań oraz (3) nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych (wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119).
[126] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, dalej: „u.s.g.".
[127] A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność…*, s. 221.
[128] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 1….*
[129] Zob. M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…*, s. 37-39.
[130] L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy…*
[131] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 1…*
[132] L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy…*

zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej – jako na cel gospodarki komunalnej – wskazuje również analiza treści art. 1 ust. 1 u.g.k.[133]. Okoliczność ta kształtuje aspekt funkcjonalny (celowościowy) analizowanego pojęcia[134].

Ustawodawca w treści ustaw samorządowych – podobnie jak w treści ustawy o gospodarce komunalnej – regulując formy i sposoby prowadzenia działalności samorządowej, w odniesieniu do poszczególnych przejawów tej działalności posługuje się również terminami: „użyteczność publiczna" (zob. np. art. 1 ust. 2 u.g.k., art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., art. 7 u.g.k., art. 10 u.g.k., art. 9 ust. 2-4 u.s.g., art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[135] oraz art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[136] i art. 50 u.s.w. oraz „działalność gospodarcza" (zob. np. art. 9 u.s.g., art. 6 ust. 2 u.s.p.[137]). Wobec powyższego, szczegółowe dookreślenie istoty gospodarki komunalnej wymaga również wyjaśnienia zagadnień dotyczących relacji zachodzących pomiędzy terminami: „gospodarka komunalna", „użyteczność publiczna" oraz „działalność gospodarcza".

Użyteczność publiczna

W poznaniu zakresu znaczeniowego pojęcia użyteczności publicznej pomóc może odwołanie się do treści przywołanych powyżej aktów prawnych. Ustawa o samorządzie gminnym definiuje zadania użyteczności publicznej jako zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1

[133] Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.g.k. przedmiotowy akt prawny określa „zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej". Aktualne brzmienie tego przepisu sugeruje, iż to nie sama gospodarka komunalna, co jej „zasady i formy" polegają na „wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej". Zabieg taki poczytywać należy jednak w kategoriach błędu syntaktycznego. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), analizowany przepis brzmiał bowiem: „Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej, polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (…) w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej".Za Kazimierzem Bandarzewskim stwierdzić należy, że, mimo pewnej modyfikacji gramatycznej treści samego przepisu, jego istota nie uległa zmianie (*K. Bandarzewski, Komentarz do art. 9…*

[134] Pojęcie gospodarki komunalnej jest więc szerokie, a zarazem ustawowo niedookreślone. Odnotować należy pogląd Michała Kuleszy, który postuluje wyróżnienie gospodarki komunalnej *sensu stricto* oraz gospodarki komunalnej *sensu largo*. W ujęciu wąskim, gospodarkę komunalną należałoby jego zdaniem wiązać z „tymi zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty"[134]. Gospodarka komunalna w ujęciu szerokim obejmowałaby natomiast następujące obszary: (1) zadania z zakresu użyteczności publicznej; (2) „interwencję na lokalnym rynku gospodarczym zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy" oraz (3) „podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego" (M. Kulesza, *Gospodarka komunalna…,* s. 10-11)

[135] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm., dalej: „u.s.p.".

[136] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm., dalej: „u.s.w.".

[137] W art. 50 u.s.w. ustawodawca posługuje się terminem „wykonywanie zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej".

u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 u.s.g.)[138]. Podobną definicję – również wiążącą zadania z zakresu użyteczności publicznej z kategorią zbiorowych potrzeb ludności – odnaleźć można w treści art. 1 ust. 2 u.g.k. Zgodnie z tym przepisem, celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z treści tego przepisu wyprowadzić należy ponadto wniosek, zgodnie z którym zadania o charakterze użyteczności publicznej stanowią jeden (choć nie jedyny) z przejawów gospodarki komunalnej[139].

Zadania o charakterze użyteczności publicznej łączyć należy – co do zasady – z katalogiem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 9 ust. 4 u.s.g.), które – jak już wspomniano – służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Wiążąc zadania o charakterze użyteczności publicznej z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego należy mieć jednak na względzie, że katalog tych ostatnich nie jest zamknięty. Na przestrzeni czasu zmianie ulega również katalog zbiorowych potrzeb ludności, do których odwołują się przepisy art. 1 ust. 2 u.g.k. i art. 9 ust. 4 u.s.g. Powyższe sprawia, że ustalenie zamkniętego katalogu zadań o charakterze użyteczności publicznej nie jest możliwe[140].

W doktrynie ukształtowały się przy tym dwa zasadnicze poglądy co do tego, czy każde zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego może być uznane za „zadanie użyteczności publicznej". Zdaniem m.in. Mirosława Steca, wszystkie zadania własne „mają walor

[138] Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (art. 9 ust. 3 u.s.g.). Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza odrębnej definicji tego terminu. Pojęcie zadań o charakterze użyteczności pojawia się w tym akcie wyłącznie w treści art. 6 ust. 2 u.s.p., zgodnie z którym: Powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ustawa o samorządzie województwa posługuje się natomiast terminem „sfera użyteczności publicznej". Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.w.: W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Jak stanowi art. 13 ust. 1a tego aktu: „W sferze użyteczności publicznej województwo może, w celu realizacji działań z zakresu, o którym mowa w art. 11 ust. 2, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej". Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 2 u.s.w.: Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. W art. 50 ust. 1 u.s.w. ustawodawca posługuje się natomiast terminem „zadania gospodarcze przekraczające zakres użyteczności publicznej", nie wprowadzając przy tym jego definicji legalnej.

[139] Ustawa o gospodarce komunalnej stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k). Użycie w treści przepisu art. 1 ust. 2 u.g.k. wyrażenia „w szczególności" prowadzi do wniosku, iż gospodarka komunalna dzieli się na zadania o charakterze użyteczności publicznej oraz takie, które tego charakteru są pozbawione.

[140] G. Cern, *Granice prowadzenia działalności…*, s. 131-134.

szczególnej społecznej doniosłości, gdyż w przeciwnym razie nie miałoby sensu ich wymienianie w tekście normatywnym. Są one tam wyartykułowane, gdyż cechuje je właśnie «użyteczność publiczna».”[141]. Odmiennego zdania są inni przedstawiciele doktryny, którzy wskazują, że istnieją takie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, których nie sposób zaliczyć do kategorii zadań z zakresu użyteczności publicznej, gdyż nie zawsze wykonywane są „w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (por. art. 1 ust. 2 u.g.k i art. 9 ust. 4 u.s.g.)[142].

Zauważyć przy tym należy, że zadania o charakterze użyteczności publicznej powinny być realizowane w sposób ciągły (świadczy o tym cel tych zadań, jakim jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, kształtujący stronę organizacyjną omawianej kategorii[143]), przy zapewnieniu ich powszechnej dostępności (art. 1 ust. 2 u.g.k.). Powszechna dostępność tych zadań sprowadzać się powinna do nakazu zapewniania każdej jednostce (względnie każdej jednostce, która spełnia określone warunki) „skutecznego roszczenia o zapewnienie dostępu do danej usługi”[144].

W literaturze podkreśla się, że pojęcie użyteczności publicznej definiować należy możliwie najszerzej[145]. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: zadania o charakterze użyteczności publicznej „należy rozumieć możliwie najszerzej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym między innymi: zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i cieplną, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej,

[141] M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…, s. 43-44.* Zob. także: C. Rudzka-Lorentz, *Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość*, „Kontrola Państwowa” 1992, 1, s. 7; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice, 1994, s. 54.
[142] Tak, np. A. Powałowski: „zadania o charakterze użyteczności publicznej stanowią specyficzną odmianę zadań własnych samorządu, a zatem zadania własne w ogólności dzielą się na te, które są zadaniami o charakterze użyteczności publicznej i na te, które charakteru takiego nie mają” (A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność..*, s. 232). Zob. także: P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna,* „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, 4, s. 53-62.
[142] M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…,* s. 42-44. Tak też: wyrok NSA z 16.05.2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006, nr 4, poz. 108.
[143] L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy…*
[144] A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność…*, s. 227. Dotyczy to również ceny za dostęp do danej usługi (L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy…*). Zob. więcej: P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność…,* s. 53-62.
[145] M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…*, s. 45.

realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych itp. Realizacja tych zadań może odbywać się w różnych formach organizacyjnych (…)”[146].

Działalność gospodarcza

Jednostki samorządu terytorialnego mogą (choć w ograniczonym zakresie) prowadzić również działalność gospodarczą. Za Grażyną Cern stwierdzić należy, że „rozproszone, niespójne ustawodawstwo dotyczące działalności gospodarczej prowadzonej przez samorząd terytorialny” powoduje „chaos pojęciowy i terminologiczny”[147]. Okoliczność ta wymaga wyłożenia przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zasady prowadzenia działalności gospodarczej uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców[148]. Akt ten wprowadza definicję legalną działalności gospodarczej, którą poczytywać należy – jak zauważa Bogdan Dolnicki – za kształtującą „powszechne rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym”[149]. Zgodnie z art. 3 p.p., działalnością gospodarczą jest działalność, która spełnia łącznie następujące przesłanki - jest: (1) zorganizowana; (2) zarobkowa; (3) wykonywana we własnym imieniu oraz (4) w sposób ciągły[150].

Cechę zorganizowania działalności gospodarczej rozpatrywać należy w aspektach (1) materialnym oraz (2) formalnym. Do zorganizowania w aspekcie materialnym dochodzi, gdy zapewnione są pewne określone warunki umożliwiające (niejako *de facto*) prowadzenie danej działalności[151]. Organizowanie działalności gospodarczej w tym ujęciu polega na wykorzystaniu przez przedsiębiorcę składników materialnych (rzeczy potrzebnych

[146] Uchwała TK z 12.03.1997 r., W 8/96, OTK 1997, nr 1, poz. 15.
[147] G. Cern, *Granice prowadzenia działalności…*, s. 129. Możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej pozbawiony został jednak samorząd powiatu (art. 6 ust. 2 u.s.p.).
[148] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm., dalej: „p.p.”.
[149] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* s. 401. Jak zauważa B. Dolnicki: „Ustawodawca, definiując w art. 3 Prawa przedsiębiorców pojęcie działalności gospodarczej, nie posłużył się już zwrotem «w rozumieniu ustawy», jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym” (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 401).
[150] Z uwagi na przedmiot regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców (zob. art. 1 p.p.), definicja zawarta w art. 3 tego aktu jest kluczowa dla celów określenia, czy działalność danego rodzaju stanowi działalność gospodarczą. Przywołać należy jednak pogląd Joanny Jagody, zdaniem której definicja ta nie ma wartości uniwersalnej, gdyż „istnieją inne, niemieszczące się w niej, różne specyficzne formy działalności oraz podmioty, których cel nie wyczerpuje się w dążeniu do osiągnięcia zysku. W orzecznictwie sądowym wskazuje się również na dalsze cechy działalności gospodarczej, jak np.: jej zawodowy charakter, powtarzalność, podporządkowanie zasadzie racjonalnego działania czy uczestnictwo w obrocie gospodarczym” J. Jagoda, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Jagoda (red.), *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, LEX/el.
[151] „Takie jak „kapitał, lokal, środki biurowe, maszyny, sprzęt, technologia, zatrudnienie pracowników, przedsięwzięcie działań o charakterze marketingowym (…) oraz działań zmierzających do uzyskania i utrzymania wymaganych kwalifikacji” (wyrok SN z 21.04.2021 r., II USKP 43/21, OSNP 2022, nr 9, poz. 89).

do prowadzenia działalności danego rodzaju) lub niematerialnych (np. *know-how*, patenty, prawa autorskie) i połączeniu ich „w sensie funkcjonalno-gospodarczym w jeden uporządkowany kompleks, zdatny do tego, aby przy jego wykorzystaniu można było uczestniczyć w obrocie gospodarczym i zaspokajać określone potrzeby osób trzecich (np. świadczyć usługi na ich rzecz)”[152]. W ujęciu formalnym, zorganizowanie przejawia się między innymi w: rejestracji działalności gospodarczej we właściwym rejestrze lub zgłoszeniu jej wykonywania we właściwej ewidencji; wyborze odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej; utworzeniu siedziby, dokonaniu zgłoszeń podatkowych i statystycznych; uzyskaniu koncesji i zezwoleń itp.[153].

Działalność gospodarcza powinna być również działalnością zarobkową. O zarobkowym charakterze danej działalności decydują przede wszystkim kryteria subiektywne[154]. Chodzi więc o to, aby działalność gospodarcza była prowadzona z zamiarem osiągnięcia zarobku, rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami[155], który powinien wystarczyć na pokrycie kosztów i dalszy rozwój działalności, a także na pokrycie kosztów utrzymania przedsiębiorcy[156] (co jednak ważne, zarobek ten nie musi faktycznie wystąpić[157])[158]. Działalność zarobkowa – w tym znaczeniu – powinna być przy tym prowadzona „na zewnątrz”, w celu zaspokajania cudzych potrzeb (a nie własnych potrzeb konsumpcyjnych)[159].

---

[152] Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk nr 2051, s. 19.

[153] G. Kozieł, *Komentarz do art. 3* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el. Zauważyć przy tym należy, iż brak zgłoszenia do ewidencji lub wpisu do rejestru nie oznacza jeszcze, że nie mamy do czynienia z działalnością gospodarczą. Wykonywanie działalności gospodarczej bez: wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, nie wpływa na jej gospodarczy charakter, lecz stanowi wykroczenie stypizowane w art. 60(1) ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.).

[154] Jednostka podejmująca (wykonująca) taką działalność musi więc działać w celu osiągnięcia zarobku.

[155] Wyrok NSA z 26.09.2008 r., II FSK 789/07, Legalis nr 543441.

[156] Postanowienie SN z 14.09.2022 r., III USK 560/21, LEX nr 3486913; postanowienie SN z 16.11.2022 r., III USK 64/22, LEX nr 3518549; postanowienie SN z 22.02.2023 r., III USK 20/22, LEX nr 3554488; postanowienie SN z 5.04.2023 r., III USK 88/22, LEX nr 3561918.

[157] Przesłanka ta spełniona jest również wtedy, gdy mimo nieosiągnięcia zysku (nawet w dłuższej perspektywie czasowej), przedsiębiorca nastawiony był na uzyskanie zarobku. Zob. uchwałę SN z 30.11.1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993, Nr 5, poz. 79.

[158] Nie wystarczy jednak „subiektywne przekonanie podmiotu, że wykonuje działalność zarobkową” (G. Lubieńczuk, *Komentarz do art. 3* [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka (red.), *Prawo przedsiebiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.). W tym kontekście o kwalifikacji danej działalności jako zarobkowej decyduje kryterium obiektywne – fakt prowadzenia przez podmiot działalności zarobkowej (zob. A.K. Kruszewski, *Komentarz do art. 3* [w:] A. Pietrzak (red.), Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.).

[159] A.K. Kruszewski, *Komentarz do art. 3*…

W tym ujęciu pojęcia: (1) zarobku, (2) zysku i (3) dochodu zdają się cechować tożsamym zakresem znaczeniowym, dającym się sprowadzić do nadwyżki przychodów nad poniesionymi kosztami. Nie można jednak stawiać znaku równości pomiędzy działalnością zarobkową, a działalnością (4) odpłatną[160]. Działalność odpłatna, choć przynosi przychód, nie musi generować dochodu (zarobku, zysku), rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami[161]. Okoliczność ta zyskuje na znaczeniu w przypadku podmiotów, które przynajmniej część ze swoich przychodów przeznaczać powinny na realizację określonych celów (nie mogą więc nimi swobodnie rozporządzać)[162].

Działalność gospodarcza prowadzona być powinna również w imieniu własnym[163]. Przedsiębiorca powinien więc działać samodzielnie (pod własną firmą), choć niekoniecznie sam (przedsiębiorca może posługiwać się przy wykonywaniu działalności gospodarczej innymi osobami, np. pracownikami), czy na własny rachunek (działalność gospodarcza może bowiem polegać na pośrednictwie[164]). Działalność wykonywana „we własnym imieniu" powinna

[160] Choć pojawiają się w tym zakresie poglądy odmienne (zob. np. G. Lubieńczuk, *Komentarz do art. 3*…).

[161] Przykładem działalności odpłatnej, która nie jest działalnością zarobkową, jest działalność odpłatna pożytku publicznego, prowadzona m.in. przez organizacje pozarządowe. Przychód z tego rodzaju działalności służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego (art. 8 ust. 3 u.d.p.p.w.), a sama ta działalność, mimo że wiąże się z pobieraniem wynagrodzenia (opłat), nie stanowi działalności gospodarczej (art. 6 u.d.p.p.w.). W uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców wyraźnie podkreślono powiązanie cechy zarobkowości (o której mowa w art. 3 p.p.) z zyskiem: „Przeciwieństwem działalności zarobkowej w tym rozumieniu jest działalność niezarobkowa, czyli taka, której rzeczywistym przeznaczeniem nie jest generowanie czystych zysków, nawet jeżeli w toku jej wykonywania pewne niezamierzone zyski w pewnym momencie de facto się pojawiają" (Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk 2051), s. 20. Tak też Grzegorz Kozieł, zdaniem którego działalność „której celem jest wyłącznie zaspokojenie potrzeb własnych, a nie generowanie czystych zysków", nie stanowi działalności zarobkowej (G. Kozieł, *Komentarz do art. 3*…). Odnotować należy, iż na szerokie rozumienie „zarobkowości" wskazuje Grzegorz Lubeńczuk. Jego zdaniem „zarobek" odróżnić należy od „zysku", a „cechę zarobkowości, do której odwołuje się definicja działalności gospodarczej i tym samym pojęcie zarobku, należy utożsamiać z każdym przysporzeniem w majątku przedsiębiorcy, niezależnie od jego przeznaczenia, zysk zaś należy odnosić do tej części zarobku, którą przedsiębiorca może swobodnie rozporządzać" (G. Lubieńczuk, *Komentarz do art. 3*…).

[162] W doktrynie prawa gospodarczego wyróżnia się podmioty: (1) *for profit* – wykonujące działalność w celu osiągnięcia zysku; (2) *non profit* – prowadzące wyłącznie działalność niezarobkową, nie mającą przynosić zysku, np. partie polityczne; (3) *not for profit* – w przypadku których działalność generująca zysk może być prowadzona wyłącznie jako akcesoryjna względem działalności niegospodarczej, np. fundacje (W. Katner, *Przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo – ogólna charakterystyka. Firma. Prokura* [w:] W. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe,* Warszawa 2018, s. 67; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2018, s. 767). Szczególną uwagę zwrócić należy na podmioty *not for profit,* które prowadzić mogą dwie kategorie działalności odpłatnej: (1) działalność odpłatną niebędącą działalnością gospodarczą, w tym działalność pożytku publicznego (o której mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571) lub inną działalność o charakterze odpłatnym (np. działalność oświatową, działalność kulturalną, działalność zarobkową kół gospodyń wiejskich – uregulowanych na mocy odrębnych ustaw) a także (2) działalność gospodarczą - choć tę ostatnią w ograniczonych rozmiarach, o których była już mowa (G. Kozieł, *Komentarz do art. 3*…).

[163] Oznacza to, że działalności gospodarczej nie stanowi działalność wykonywana w imieniu innego podmiotu (wyrok SA w Szczecinie z 26.03.2019 r., III AUa 547/18, LEX nr 2739623).

[164] Pośrednikiem jest osoba, która działa we własnym imieniu, lecz na rzecz i rachunek innych osób (W. Katner, *Przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo*…, s. 65).

wywoływać skutki prawne (w tym w postaci odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania) dla tego, kto ją prowadzi[165].

Prowadzenie działalności w sposób ciągły utożsamiać należy natomiast z powtarzalnością czynności oraz z zamiarem niekrótkiego prowadzenia działalności gospodarczej[166]. Choć działalność gospodarcza nie musi być wykonywana bez przerwy (może być prowadzona w sposób powtarzalny, sezonowy), nie powinna odznaczać się wyłącznie incydentalnym, przypadkowym lub okazjonalnym charakterem[167].

Zakres działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego wyznaczany jest przez katalog zadań o charakterze użyteczności publicznej[168] (a więc określonych zadań publicznych[169]). Samorząd gminny oraz wojewódzki mogą dodatkowo, w ograniczonym zakresie, prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej (zob. art. 9 ust. 2 u.s.g., art. 13 i 50 u.s.w. oraz art. 10 u.g.k.). Możliwości takiej pozbawiony został natomiast samorząd powiatu[170] (art. 6 ust. 2 u.s.p.).

Powyższe sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego zaliczane są do osób prawnych prowadzących ubocznie bezpośrednią działalność gospodarczą[171], choć na szczególnych zasadach. Jak zauważa J. Jagoda: działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego nie jest „realizowana w warunkach wolności gospodarczej, nie jest to działalność

[165] G. Lubieńczuk, *Komentarz do art. 3…;* G. Kozieł (red.), *Komentarz do art. 3*…
[166] Działalność gospodarczą odróżniać należy od jednostkowych umów (np. o dzieło, zlecenia, o świadczenie usług), których (sporadyczne, okazjonalne) zawieranie nie stanowi jeszcze działalności gospodarczej. „Przejawem działalności gospodarczej nie są działania o charakterze sporadycznym, doraźnym, okazjonalnym lub incydentalnym" (wyrok SN z 21.04.2021 r., II USKP 43/21, OSNP 2022, nr 9, poz. 89).
[167] W. Katner, *Przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo*…, s. 66.
[168] J. Jagoda, *Działalność gospodarcza jednostek…;* J. Jagoda, *Komentarz do art. 6* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.; A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność…,* s. 226; W. Katner, *Przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo…*, s. 163; M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…*, s. 39-40. Zob. także: postanowienie SN z 19.10.1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78. Jak zauważył Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 26.03.2019 r.: działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie użyteczności publicznej jest „pożądana, dozwolona, konieczna i możliwa" (wyrok SA w Szczecinie z 26.03.2019 r., I AGa 215/18, LEX nr 2668198).
[169] P. Jankowska, *Komentarz do art. 6* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.
[170] Powiat może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie niewykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.
[171] Wyrok NSA w Białymstoku z 30.11.1999 r., SA/Bk 1354/98, LEX nr 1692733.

ukierunkowana na osiąganie zysku[172]. Działalność ta nakierowana jest na zaspokajanie gospodarczych potrzeb wspólnoty lokalnej"[173].

Wnioski

Rozważania te prowadzą do następujących wniosków: (1) zakresy definicyjne terminów: „gospodarka komunalna" oraz „użyteczność publiczna" są nieostre, co wprowadza chaos terminologiczny oraz prowadzi do szeregu wątpliwości interpretacyjnych[174]; (2) gospodarka komunalna stanowi szczególny rodzaj działalności samorządowej; (3) pojęcie gospodarki komunalnej wiązać należy z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych; (4) w ramach gospodarki komunalnej realizowane mogą być zadania mające „charakter gospodarczy"[175]; (5) w ramach gospodarki komunalnej realizowane mogą być zarówno działania o charakterze użyteczności publicznej oraz takie, które charakteru użyteczności publicznej są pozbawione (zob. art. 1 ust. 2 u.g.k.); (6) jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić (choć na szczególnych zasadach) działalność gospodarczą w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej; (7) samorząd gminny oraz wojewódzki mogą (w ograniczonym ustawowo zakresie) prowadzić działalność gospodarczą w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

1.4. Uspołecznianie realizacji zadań publicznych

Uspołecznianie realizacji zadań publicznych stanowi istotną formę decentralizacji (działania) administracji publicznej. Jako wyraz zasady pomocniczości, pozwala przy tym realizować postulat zbliżania administracji do obywatela[176]. Nie sposób jednak odkodować prawidłowego znaczenia tego terminu, bez odwołania się do zjawiska prywatyzacji.

Prywatyzacja

Początków prywatyzacji w Rzeczypospolitej Polskiej upatruje się w postsocjalistycznych zmianach ustrojowych i reformach rynkowych, które nastąpiły w kraju po 1989 r.[177]. Choć

[172] Jak jednak zauważa Andrzej Powałowski, w warunkach gospodarki rynkowej teza o niezarobkowym charakterze wykonywania działań z zakresu użyteczności publicznej traci na aktualności. Tego rodzaju działalność „jest wykonywana w celach ewidentnie zarobkowych, a więc z zamiarem osiągania zysków, choć zysk ten jest traktowany w wielu przypadkach drugoplanowo" (A. Powałowski, *Użyteczność publiczna a działalność…,* s. 228)
[173] J. Jagoda, *Komentarz do art. 6…*
[174] *De lege ferenda* postuluje się konieczność skonkretyzowania przez ustawodawcę siatki pojęciowej odnoszącej się do zagadnienia działalności samorządowej.
[175] Zob. M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…,* s. 37-39.
[176] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 210-211.
[177] A. Powałowski, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce* [w:] A. Powałowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2017, s. 490.

prywatyzację określa się niekiedy mianem „jednej z głównych tendencji we współczesnej administracji publicznej”[178], zjawisko to nie tworzy jednolitej instytucji prawnej. Na próżno szukać również definicji legalnej analizowanego pojęcia. W literaturze podnosi się, że pojęcie prywatyzacji stanowi „zbiorcze określenie dla zróżnicowanej grupy rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólną tendencję przemian występujących w administracji publicznej”[179].

Ze względu na przedmiot prywatyzowania wyróżnić można co najmniej dwa typy prywatyzacji: (1) majątkowo-właścicielski, polegający na dokonywaniu zmian w sferze właścicielskiej poprzez doprowadzenie do zbycia określonego prawa przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub przez państwową, względnie komunalną (samorządową), jednostkę organizacyjną i nabycia go przez osoby prywatne[180] oraz (2) organizacyjno-funkcjonalny, ściśle związany z problematyką wykonywania zadań publicznych, sprowadzający się do przekazywania, przez podmiot publiczny, realizacji tychże zadań na rzecz podmiotów prywatnych[181].

Kazimierz Strzyczkowski wyróżnia natomiast cztery rodzaje omawianego zjawiska: (1) organizacyjny (polegający na wykonywaniu zadań publicznych przez wyodrębnioną z systemu administracji publicznej jednostkę organizacyjną[182]); (2) funkcjonalny (zachodzący, gdy zadania publiczne wykonywane są przez podmiot prawa prywatnego; odpowiedzialność za ich realizację spoczywa jednak w dalszym ciągu na podmiocie publicznym); (3) materialny (polegający na przekazaniu realizacji zadań publicznych na rzecz podmiotu prywatnego przy jednoczesnym przejęciu przez ten podmiot odpowiedzialności za ich prawidłowe wykonanie); (4) majątkowy (sprowadzający się do zbycia udziałów przez państwowe i komunalne (samorządowe) jednostki organizacyjne na rzecz podmiotu prywatnego)[183].

---

[178] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 210-211.

[179] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 26.

[180] Na takie znaczenie terminu „prywatyzacja” jako zasadnicze wskazuje również Słownik Języka Polskiego PWN, zgodnie z którym „prywatyzacja” to „przekazanie majątku państwowego w ręce prywatnych właścicieli” „Prywatyzacja” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/prywatyzacja;2572885.html (dostęp: 20.01.2024 r.). To w szczególności ten aspekt prywatyzacji odegrał kluczową rolę w procesie wprowadzania reform rynkowych, które miały miejsce w Polsce po 1989 r. Zob. A. Powałowski, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce*…, s. 490.

[181] W tym aspekcie, w szerokim ujęciu termin „prywatyzacja” oznacza „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formie prawa publicznego” (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych…*, s. 25).

[182] Pozostającą jednak „w ramach własności państwa lub gminy, które w dalszym ciągu sprawują kierownictwo nad tymi przedsiębiorstwami i egzekwują realizację ich zadań” (K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 143–144 [za:] J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, 3, s. 28).

[183] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*…, s. 145 [za:] J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych…,* s. 28-29.

Pojęcie podmiotu prywatnego, nierozerwalnie związane z samym zagadnieniem prywatyzacji (tak w ujęciu: organizacyjnym, funkcjonalnym, materialnym oraz majątkowym), powinno być przy tym rozumiane szeroko i odnoszone nie tylko do osób fizycznych, ale i różnego rodzaju jednostek organizacyjnych o niepublicznej strukturze właścicielskiej (w tym m.in.: przedsiębiorstw, zrzeszeń ludzkich, kościołów oraz organizacji pozarządowych)[184].

Prywatyzacja (realizacji) zadań publicznych

Skupiając się na zagadnieniu prywatyzowania (realizacji) zadań publicznych (prywatyzacja w ujęciu: organizacyjnym, funkcjonalnym, materialnym)[185], Stanisław Biernat wskazuje na dwa możliwe ujęcia prywatyzacji: *sensu stricto* oraz *sensu largo.* Prywatyzację *sensu stricto* S. Biernat utożsamia z sytuacją, w której państwo (samorząd) rezygnuje nie tylko z wykonywania konkretnych zadań, ale i zrzeka się odpowiedzialności za nie (zadania tracą więc publiczny charakter). W przypadku prywatyzacji *sensu largo* (prywatyzacji realizacji zadań publicznych), jego zdaniem dochodzi natomiast do bezpośredniej realizacji zadań przez podmioty prywatne, przy zachowaniu roli organizatorów lub inicjatorów wykonywania zadań publicznych (a więc i przy zachowaniu odpowiedzialności za wykonane zadania) przez organy państwowe (samorządowe)[186].

Powyższe prowadzi do konieczności uporządkowania siatki pojęciowej związanej ze zjawiskiem prywatyzacji. Joanna M. Cwalińska, odwołując się do poglądów Adama Habudy, podnosi konieczność rozróżniania sformułowań „prywatyzacja zadań publicznych" oraz „prywatyzacja realizacji zadań publicznych"[187]. Podczas gdy pierwsze z zaprezentowanych pojęć przywodzi na myśl całkowite zrzeczenie się przez jednostkę samorządu terytorialnego nie tylko obowiązku wykonywania niektórych zadań publicznych, ale i odpowiedzialności za ten proces (prywatyzacja zadań publicznych *sensu stricto*), drugi termin odnosić należy do sytuacji, w której dane zadanie nie traci swojego publicznego charakteru, a jedynie podlega realizacji przez podmiot spoza systemu administracji publicznej

[184] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 211.
[185] Z uwagi na problematykę, jakiej poświęcona została niniejsza rozprawa doktorska, autor w dalszej części pracy skupi się na zjawisku prywatyzacji (oraz uspołeczniania) w ujęciu: organizacyjnym, funkcjonalnym oraz materialnym, a więc odnoszącym się do prywatyzowania (realizacji) zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego Szczegółowa analiza samych zmian majątkowo-właścicielskich, jakie zachodziły w państwowych i komunalnych (samorządowych) jednostkach organizacyjnych, w tym w przedsiębiorstwach państwowych, po 1989 r. wykracza bowiem poza przedmiot badań poczynionych w niniejszej pracy.
[186] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych…*, s. 30.
[187] J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych…,* s. 29-30.

(podmiot prywatny)[188]. Prywatyzacja realizacji zadań publicznych (prywatyzacja *sensu largo*) – w pewnej ogólności – określa więc stan, w którym zadania publiczne wykonywane są przez podmiot prywatny, zachowując przy tym swój publiczny charakter[189]. Co ważne, tak rozumiana prywatyzacja obejmować może szereg zadań publicznych z obszarów funkcji: władczej (reglamentacyjno-porządkowej), świadczącej i właścicielskiej administracji publicznej[190].

Koncentrując się na działalności jednostek samorządu terytorialnego – jako terytorialnych korporacji realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (art. 1 u.g.k.) – zauważyć należy, że szczegółowy katalog samorządowych zadań publicznych określony został w aktach rangi ustawowej (m.in. art. 7 u.s.g., art. 4 u.s.p. oraz art. 14 u.s.w.)[191]. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są do wykonywania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego) tych zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Oznacza to – jak słusznie zauważył NSA – że organy tych jednostek „nie mają prawa odmawiać wykonywania swych obowiązków wynikających z ustaw i przerzucać ich na mieszkańców gminy" [192]. Działanie takie nie tylko byłoby bowiem sprzeczne z regulacją rangi ustawowej, ale prowadziło również do naruszenia konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasad określających ustrój samorządu terytorialnego (m.in. art. 16 i art. 163 Konstytucji RP)[193].

---

[188] J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych…,* s. 29-30. Zaznaczyć należy, że na skutek przeniesienia zadań tradycyjnie „przynależnych" podmiotom publicznym na rzecz podmiotów spoza systemu administracji publicznej, zadania te nie tracą charakteru publicznego tak długo, jak państwo (jednostka samorządu terytorialnego) nie wyzbywa się odpowiedzialności za prawidłowe ich wykonanie (wyrok NSA z 10.12.2015 r., I OSK 517/15, LEX nr 2067890).

[189] Wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie NSA: „Samo przekazanie podmiotom niepublicznym wykonywania zadań publicznych nie sprawia, że charakter tych zadań ulega zmianie. Tylko, gdy państwo całkowicie rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i odpowiedzialności za ich wykonanie, zadania te tracą charakter publiczny" (wyrok NSA z 10.12.2015 r., I OSK 517/15, LEX nr 2067890).

[190] A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo,* Warszawa 2008, s. 127.

[191] Przepisy te mają charakter norm zadaniowych, wyznaczających zakres działań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz społeczności lokalnej, względnie regionalnej (zob. wyrok NSA z 10.08.2012 r., I OSK 1096/11, LEX nr 1217247; wyrok NSA z 1.03.2022 r., III OSK 2738/21, LEX nr 3349510).

[192] Wyrok NSA z 26.07.2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.

[193] Zauważyć należy, za J. Zimmermannem, że: „Istnieją zadania, które nie mogą zostać sprywatyzowane ze względu na swoją doniosłość społeczną (ewidencja ludności, obywatelstwo), wagę dla ustroju państwa lub jego bezpieczeństwa (obrona narodowa, więziennictwo, czy dla jego majątku lub dorobku (zarządzanie skarbami kultury narodowej). Są również dziedziny, w których hamulcem nadmiernej prywatyzacji musi być konieczność zachowania pewnych zasad, w tym konstytucyjnych – takich jak zasada równości, sprawiedliwości społecznej, czy demokracji (oświata, służba zdrowia, ochrona konkurencji). Są wreszcie obszary, w których zadania mogą być przekazywane tylko wraz z kompetencjami władczymi, co wyklucza pełną prywatyzację" (J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 211).

Podczas gdy prywatyzacja zadań publicznych (*sensu stricto*) powoduje w polskim porządku prawnym daleko idące wątpliwości co do jej legalności, prywatyzacja realizacji zadań publicznych (*sensu largo*) jest nie tylko zgodna z regulacją rangi konstytucyjnej oraz ustawowej, ale i dalece pożądana w świetle zasady pomocniczości. Jak zauważył NSA: „Jeżeli gmina nie jest w stanie realizować wszystkich obowiązków, które na nią nakładają ustawy, to przynajmniej nie powinna przeszkadzać mieszkańcom, którzy z własnej inicjatywy i we własnym zakresie wykonują niektóre zadania należące do gminy. W takich przypadkach, zgodnie z zasadą pomocniczości (…), gmina powinna starać się pomóc i ułatwić wykonywanie tych zadań mieszkańcom”[194].

Biorąc pod uwagę fakt, że w niniejszej pracy autor koncentrować się będzie na instytucjach oraz mechanizmach, których celem jest wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej *sensu largo*, w celu zapewnienia konsekwencji terminologicznej i precyzji języka, w odniesieniu do: organizacyjnego, funkcjonalnego oraz materialnego aspektu prywatyzacji, w dalszej części pracy autor posługiwać się będzie terminem „prywatyzacja realizacji zadań publicznych” (i odpowiednio: „prywatyzacja realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej”).

Tak rozumiane zjawisko prywatyzacji realizacji zadań publicznych cechuje się w szczególności odstępowaniem od samodzielnego wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej, prowadzącym do przesuwania aktywności administracyjnej do podmiotów prywatnych (zmiany podmiotowe realizacji zadań publicznych), a co za tym idzie również zmianą charakteru stosunków, które występują pomiędzy podmiotami realizującymi zadania publiczne, a członkami wspólnot samorządowych. Prywatyzacja zakłada bowiem odstąpienie od władczych i nierównorzędnych, typowych dla prawa publicznego, form działania organów administracji publicznej, na rzecz wykonywania zadań publicznych na zasadach właściwych dla prawa prywatnego (równość stron). Konsekwencją prywatyzacji jest więc jedynie pośredni sposób realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej[195]. Publicznoprawna

[194] Wyrok NSA z 26.07.2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.
[195] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 210-211; J. Behr, *Prywatyzacja usług gminnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020, s. 59-60.

odpowiedzialność[196] za wykonanie tak „sprywatyzowanego" zadania publicznego nadal spoczywa jednak na jednostce samorządu terytorialnego[197].

Uspołecznianie realizacji zadań publicznych

Wreszcie, wyróżnić należy szczególną formę prywatyzacji, określaną w doktrynie mianem „uspołeczniania" (lub także „koprodukcji"). Zdaniem Tomasza Bąkowskiego prywatyzacja realizacji zadań publicznych może polegać na przekazywaniu zadań do realizacji przez podmioty uczestniczące w obrocie prywatnoprawnym (np. spółki prawa handlowego) lub na ich „uspołecznieniu". To drugie pojęcie odnosi się do powierzania realizacji zadań publicznych „do wykonania podmiotom wykonującym ze swej istoty funkcje społeczne, działającym na rzecz określonej społeczności, dobra wspólnego, reprezentującym określone grupy społeczne"[198]

Uspołecznianie w literaturze przedmiotu określane jest również mianem „koprodukcji"[199]. Jak zauważa Dawid Sześciło, prywatyzacja (*sensu largo*) przybierać może formę „urynkowienia" lub „koprodukcji". Pojęcie urynkowienia w tym kontekście odnosić należy do przekazywania realizacji zadań publicznych podmiotom uczestniczącym w obrocie prywatnoprawnym, w szczególności w drodze zamówień publicznych (*outsourcing*), partnerstwa publiczno-prywatnego lub przyznawania voucherów na usługi publiczne[200], dokonywanego w duchu rynkowo-menadżerskiego modelu świadczenia usług[201], właściwego m.in. dla koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego. W modelu koprodukcyjnym (uspołeczniania), prywatyzacja zakłada natomiast szeroki udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań publicznych[202], przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności władzy publicznej za ich ostateczny wynik (prywatyzacja *sensu largo*)[203].

---

[196] W kontekście prywatnoprawnej odpowiedzialności, zob. m.in. art. 417 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm., dalej: „k.c.".

[197] Względnie na Skarbie Państwa (w przypadku prywatyzowania zadań publicznych, do których wykonywania obowiązane są organy państwowe).

[198] T. Bąkowski, *Prywatyzacja realizacji zadań publicznych a zasada pomocniczości* [w:] T. Bąkowski (red.) *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna 2007, LEX/el.

[199] W celu zachowania spójności terminologicznej autor posługiwać się będzie terminem „uspołecznianie".

[200] Vouchery te „charakteryzują się przyznaniem uprawnionemu do usług czy świadczeń prawa wyboru dostawcy (…). Nie zmienia się jednak płatnik – w dalszym ciągu to państwo ponosi odpowiedzialność za sfinansowanie usługi" (D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*…, s. 290-291).

[201] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne…,* s. 290-291.

[202] Udział ten przybierać może w szczególności formę wkładu finansowego lub nieodpłatnego świadczenia pracy.

[203] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne…*, s. 290-293.

Należy przy tym zauważyć, że realizacja zadań publicznych przez podmiot prywatny będący przedsiębiorcą, kierujący się w swojej działalności ekonomicznym rachunkiem zysków i strat (urynkowienie) zasadniczo różni się od sytuacji, w której zadania publiczne realizowane są przez (nieformalne) grupy mieszkańców oraz organizacje, w tym prowadzące działalność pożytku publicznego (nierzadko realizujące rozmaite cele: społeczne, kulturalne, oświatowe, środowiskowe, na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego[204]), w szczególności organizacje pozarządowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku (uspołecznianie)[205]. Odróżnienie obu pojęć znajduje więc swoje funkcjonalne uzasadnienie.

Uspołecznianie (koprodukcja) realizacji zadań publicznych różni się bowiem od ich urynkowienia przede wszystkim celem (celami) działania podmiotu przyjmującego zadania publiczne do realizacji. Podczas gdy w modelu urynkowienia zasadniczym (a często jedynym) celem działania takiego podmiotu jest osiąganie zysku, decentralizacja realizacji zadań publicznych w modelu uspołeczniania odbywa się z udziałem organizacji i grup, które albo w ogóle nie działają w celu osiągnięcia zysku (organizacje pozarządowe, spółki *non-profit*, grupy mieszkańców), albo poza prowadzeniem wspólnego przedsiębiorstwa realizują szereg celów o charakterze niegospodarczym na rzecz członków, pracowników lub środowiska lokalnego (np. spółdzielnie socjalne). Koprodukcja (uspołecznianie) umacnia więc kapitał społeczny, zwiększając zaufanie i zapewniając synergię między jednostkami zaangażowanymi w proces oraz władzą publiczną.

Jednocześnie w doktrynie postuluje się potrzebę odejścia od rynkowego modelu prywatyzacji zadań publicznych na rzecz ich uspołeczniania (koprodukcji)[206]. W literaturze nauk z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej zauważa się, że nadmierna prywatyzacja[207] (choć zgodna z zasadą pomocniczości), może negatywnie wpływać na tkankę miejską, nierzadko prowadząc do jej korporatyzacji i utowarowienia, ograniczając w konsekwencji publiczny dostęp do przestrzeni[208]. Rozwiązanie problemu nadmiernej komercjalizacji mogłoby stanowić właśnie odejście od klasycznie rozumianego modelu prywatyzacji (prywatyzacja jako

[204] J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych…,* s. 32.
[205] Do przykładów takich grup i organizacji zaliczyć należy w szczególności: stowarzyszenia, fundacje, spółki non-profit, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w., spółdzielnie socjalne oraz grupę mieszkańców realizujących zadanie publiczne w trybie inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 19b u.d.p.p.w.
[206] J. Hausner, *Prawo do miasta – między neutralizacją zagrożeń i pobudzeniem rozwoju* [w:] M J. Nowak (red.), *Prawo do miasta…*, s. 242-248; D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne…*, s. 290-293.
[207] Rozumiana jako realizacja zadań publicznych przez podmiot kierujący się wyłącznie lub głównie ekonomicznym rachunkiem zysków i strat.
[208] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*, s. 137-138. W kontekście prywatyzacji przestrzeni publicznych, Iwona Sagan podnosi, że „neoliberalne tendencje komercjalizacji (…) stoją w sprzeczności ze stałym wzrostem ich rangi i znaczenia w miastach" (I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia…*, s. 139).

realizacja zadań publicznych przez podmiot kierujący się wyłącznie lub głównie ekonomicznym rachunkiem zysków i strat), na rzecz uspołeczniania realizacji tych zadań.

Jak zauważa Jerzy Hausner, urynkowienie zadań publicznych i komercjalizacja zasobów pogłębia „degeneracyjne i entropijne zagrożenia” [209]. Zdaniem autora postrzeganie przestrzeni miejskiej w kategoriach majątkowych prowadzi w konsekwencji do nadmiernego jej eksploatowania, a nadmierna koncentracja kapitału oraz władzy znacznie przyczynia się do zwiększenia stanu społecznej dyskryminacji[210]. Indywidualizowanie, prywatyzowanie i zawłaszczanie „społecznej czasoprzestrzeni” prowadzi do zaniku wspólnotowości, a co za tym idzie – zdolności do wytwarzania dóbr wspólnych[211]. Podobnego zdania jest D. Sześciło, w którego opinii rynkowy model realizacji zadań publicznych ujawnił wiele niedoskonałości oraz okazał się być szkodliwy dla interesu publicznego, nierzadko przynosząc korzyść jedynie prywatnym wykonawcom, a nie członkom wspólnoty samorządowej[212].

Wnioski

Organizacje lub nieformalne grupy, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w ustawie o ekonomii społecznej, przyjmujące zadanie publiczne do realizacji w modelu uspołeczniania, wykonując je, nie kierują się interesem jednostkowym, indywidualnym, prywatnym. Ich struktura organizacyjna oraz cele działania często „wymuszają” na nich działanie na rzecz interesu społecznego, kolektywnego[213].

Ponadto, organizacje przyjmujące zadanie publiczne do realizacji w modelu uspołeczniania co do zasady mogą realizować działalność pożytku publicznego (art. 3 ust. 1-3 u.d.p.p.w.) w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednostki te na ogół zaliczane są również do kategorii podmiotów ekonomii społecznej (art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej[214]), nierzadko prowadząc działalność na rzecz społeczności lokalnej w zakresie reintegracji społecznej

[209] M. Grodzicki, *Wieczny komunizm i jego uporczywe prywatyzacje* [w:] B. Biga, J. Hausner, M. Możdżeń (red.), *Uwspólnianie zasobów i dobra wspólne.* III Seminarium świeradowskie. Open Eyes Economy Discussion Papers, R. 5, s. 73 [za:] J. Hausner, *Prawo do miasta…,* s. 246.
[210] J. Hausner, *Prawo do miasta…,* s. 243-246.
[211] J. Hausner, *Prawo do miasta…,* s. 248.
[212] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*…, s. 290. Wśród niedoskonałości urynkowienia D. Sześciło wymienia: (1) trudności z egzekwowaniem standardów usług świadczonych przez prywatnych kontraktorów; (2) wysokie koszty transakcyjne; (3) brak rzeczywistej konkurencji na wielu rynkach usług publicznych, czy (4) zjawisko selekcji negatywnej zagrażające równemu dostępowi do usług. Okazało się, że zbyt często urynkowienie w tym obszarze jest korzystne dla prywatnych wykonawców, ale szkodliwe dla interesu publicznego” (D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*…, s. 290).
[213] Postanowienie NSA z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678.
[214] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 806, dalej: „u.e.s.”.

i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych[215].

Powyższe sprawia, że ze wszystkich rodzajów i typów prywatyzacji przedstawionych powyżej, w świetle uwag odnoszących się do zasobów wspólnych, to właśnie uspołecznianie realizacji zadań publicznych daje największą nadzieję na zachowanie demokratycznego, wspólnotowego wymiaru tych zasobów.

1.5. Podsumowanie

Terminy: „zasoby wspólne", „gospodarka komunalna" oraz „uspołecznianie" charakteryzują się wyjątkowo nieostrą denotacją. Wielość przedstawionych powyżej: znaczeń, kontekstów i definicji tych słów wprowadzać może nieład, zakłócając odbiór niniejszej pracy. Koniecznym stało się więc uporządkowanie rozległej siatki pojęciowej dotyczącej omówionych w tym rozdziale pojęć. Uwagi poczynione w niniejszym rozdziale pozwalają szczegółowo objaśnić przedmiot rozprawy doktorskiej, rzutując tym samym na dalszą część rozważań dokonanych przez autora na łamach pracy.

Biorąc pod uwagę rozważania poczynione w niniejszym rozdziale, autor pojęcie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi odnosić będzie do udziału członków lokalnej społeczności (np. wspólnoty samorządowej) w zarządzaniu zasobami wspólnymi, a więc rzeczami, w tym w szczególności nieruchomościami, nierzadko wchodzącymi w skład mienia komunalnego, które wykorzystywane są przez członków tej społeczności i podatne są na ryzyko degradacji wskutek nadmiernej eksploatacji. Użyty w drugiej części tytułu niniejszej rozprawy termin „uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej" rozumieć należy natomiast jako szczególną formę prywatyzacji realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, wykonywanych przez tę jednostkę w ramach prowadzonej przez nią gospodarki komunalnej, która to prywatyzacja odbywa się z udziałem nieformalnych grup mieszkańców lub organizacji społecznych i podmiotów ekonomii społecznej[216]. Tak zarysowane ustalenia definicyjne pozwalają wydobyć z przedmiotu rozważań jego prawdziwie oddolny, wspólnotowy, a zarazem demokratyczny charakter.

[215] Realizowaną w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym (art. 2 pkt 1 u.e.s.).
[216] Mieszkających lub prowadzących działalność na terenie danej jednostki.

Rozdział II. Studium wybranych przypadków

2.1. Uwagi ogólne

Zasoby wspólne – o czym była już mowa – z uwagi na swój charakter, wykorzystywane są w procesach związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnot, w tym wspólnot samorządowych, na całym świecie. Dzieje się tak zarówno wtedy, gdy inicjatywa zakładająca wykorzystywanie zasobów wspólnych ma charakter oddolny[217] (pochodzi od samych mieszkańców), jak i odgórny (gdy przedsięwzięcie inicjowane jest przez organy administracji publicznej)[218]. W pierwszym przypadku, organy administracji publicznej mogą *ex post* „włączyć się" w proces zarządzania zasobami wspólnymi przez członków wspólnoty, wspierając osoby zaangażowane (wiedzą i doświadczeniem, środkami majątkowymi lub zasobami, w tym zasobami ludzkimi), legalizując podejmowane działania lub odgórnie regulując niektóre aspekty ich działalności. W drugim przypadku, organy administracji publicznej są w stanie w sposób szczegółowy *ex ante* określić odgórnie zasady i ramy działań, które mogą zostać podjęte w ramach korzystania przez członków społeczności z zasobów wspólnych.

Z perspektywy członków danej wspólnoty, angażowanie się w działania związane z zarządzaniem zasobami wspólnymi w obu opisanych powyżej przypadkach przyczynia się może do zaspokajania ich konkretnych potrzeb, w szczególności potrzeb zbiorowych (kolektywnych). Szerzej zagadnienie to opisane zostało w dalszej części pracy. Na tym etapie zastrzec jedynie należy, że w celu systematyzacji dalszych ustaleń, autor przyjął – powiązaną z normatywnymi kategoriami praw i wolności – typologię potrzeb zaprezentowaną przez Magdalenę Sitek w monografii „Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności" (zob. Tabelę nr 4)[219]:

[217] Np. gdy grupa farmerów (działając w porozumieniu lub z osobna) decyduje się na wspólne wykorzystanie pastwiska znajdującego się nieopodal wioski.
[218] Np. gdy organy administracji publicznej decydują się na uruchomienie programu mającego na celu rewitalizację zasobów wspólnych w oparciu o oddolne działania członków wspólnoty samorządowej.
[219] Odnośnie do zasadności przyjęcia właśnie tej typologii – zob. uwagi poczynione w Rozdziale czwartym pracy.

Tabela nr 4: Typologia potrzeb według M. Sitek

Typologia potrzeb	
Kategoria	**Potrzeby (prawa, wolności)**
Podstawowe potrzeby egzystencjalne	1. Prawo człowieka do (potrzeba) egzystencji (życia); 2. Prawo do (potrzeba) ochrony zdrowia; 3. Prawo człowieka do (potrzeba) integralności.
Bezpieczeństwo jednostki	4. Prawo do (potrzeba) wolności; 5. Prawo do (potrzeba) własności; 6. Prawo do (potrzeba) prowadzenia działalności gospodarczej; 7. Prawo do (potrzeba) pracy; 8. Prawo do (potrzeba) sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia; 9. Prawo do (potrzeba) godziwych warunków pracy.
Bezpieczeństwo grupowe	1. Prawo do (potrzeba) globalnego pokoju; 2. Prawo do (potrzeba) tworzenia związków zawodowych; 3. Prawo do (potrzeba) zabezpieczenia społecznego; 4. Prawo do (potrzeba) pomocy społecznej (socjalnej); 5. Prawo do (potrzeba) humanitarnego i ludzkiego traktowania; 6. Prawo do (potrzeba) pomocy humanitarnej; 7. Prawo do (potrzeba) zdrowego i bezpiecznego środowiska naturalnego.
Przynależność	1. Prawo do (potrzeba) prywatności; 2. Prawo do (potrzeba) ochrony danych osobowych; 3. Prawo do (potrzeba) zawarcia małżeństwa i założenia rodziny; 4. Prawo do (potrzeba) swobodnego przemieszczania się; 5. Prawo do (potrzeba) narodów do samostanowienia; 6. Prawo do (potrzeba) dysponowania własnymi zasobami i bogactwami naturalnymi; 7. Prawo do (potrzeba) zachowania własnej tożsamości przez mniejszości narodowe i etniczne; 8. Prawo do (potrzeba) dobrej administracji (*good governance*).
Uznanie	1. Prawo do (potrzeba) demokracji; 2. Prawo do (potrzeba) przynależności państwowej; 3. Prawo do (potrzeba) partycypacji w wyborach; 4. Prawo do (potrzeba) dostępu do informacji publicznej; 5. Wolność (potrzeba) zrzeszania się i gromadzenia; 6. Prawo do (potrzeba) udziału w życiu publicznym; 7. Wolność (potrzeba) wyrażania przekonań i myśli; 8. Wolność wyznania; 9. Wolność sumienia; 10. Wolność (potrzeba) wyrażania poglądów (wypowiedzi).

Sprawiedliwość	1. Prawo do (potrzeba) równego traktowania wobec prawa; 2. Prawo do (potrzeba) sprawiedliwego sądu; 3. Domniemanie niewinności; 4. Prawo do (potrzeba) azylu dla prześladowanych cudzoziemców.
Samorealizacja	1. Prawo do (potrzeba) uczestnictwa w życiu kulturalnym; 2. Prawo do (potrzeba) wolności twórczej i artystycznej; 3. Prawo do (potrzeba) edukacji; 4. Prawo do swobody (potrzeba) prowadzenia badań naukowych; 5. Prawo do (potrzeba) korzystania z osiągnieć rozwoju cywilizacyjnego; 6. Prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości; 7. Prawo do (potrzeba) wypoczynku.

Oprac.: własne na podstawie: M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności,* Warszawa 2016, s. 89-304.

Z perspektywy organów administracji publicznej, w obu powyższych scenariuszach dochodzić może do uspołecznienia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Biorąc pod uwagę fakt, że realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej polega na realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, autor, w celu zachowania pewnej systematyki dalszego wywodu, posłużył się w dalszej części pracy typologią zadań publicznych przyjmując za punkt wyjścia otwarty katalog zadań własnych gminy określony w art. 7 u.s.g. (zob. Tabelę nr 5). Posługiwanie się jednolitymi kategoriami wynikającymi z podziału na kategorie zadań z zakresu: (1) infrastruktury społecznej; (2) ładu przestrzennego i ekologicznego, (3) infrastruktury technicznej, (4) bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego oraz (5) samorządności i współpracy, umożliwiło odnalezienie punktów odniesienia w każdym z opisywanych w dalszej części niniejszej pracy przypadków.

Tabela nr 5: Typologia zadań publicznych

Kategoria	Zadania własne gminy	Wybrane przykłady
Infrastruktura społeczna (polityka zdrowotna, społeczna, prorodzinna, kultura i kultura fizyczna)	Zadania określone w pkt 5 (ochrona zdrowia), 6 (pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze), 6a (wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej), 8 (edukacja publiczna). 9 (kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami), 10 (kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe), 16 (polityka prorodzinna, w tym zapewnianie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej) u.s.g.	• Ex-Asilo Filangieri (Neapol); • Exchange Dublin; • R-Urban (Colombes); • Open Space Society (UK).
Ład przestrzenny i ekologiczny	Zadania określone w art. 7 pkt 1 (ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna), 12 (zieleń gminna i zadrzewienia) u.s.g.	• Gospel Oak (Camden, Londyn); • Iriai (Japonia); • Gyeongui Line (Seoul); • Le Ferme du Chant des Cailles (Bruksela).
Infrastruktura techniczna	Zadania określone w art. 7 pkt 2 (gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego;), 3 (wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz), 3a (działalność w zakresie telekomunikacji), 4 (lokalny transport zbiorowy), 7 (gminne budownictwo mieszkaniowe), 11 (targowiska i hale targowe), 13 (cmentarze gminne), 15 (utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych) u.s.g.	• Enercoop PACA (Marsylia); • Gyeongui Line (Seoul); • R-Urban (Colombes); • Edible School Project (Berlin).
Bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny	Zadania określone w art. 14 (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego) u.s.g.	• Huertas (Hiszpania); • Współdzielone łowiska (np. Kostaryka), w tym na terenach dotkniętych tsunami (Taro-cho, Japinia);
Samorządność i współpraca	Zadania określone w art. 7 pkt 17 (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej) 18 (promocja gminy), 19 (współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;), 20 (współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw) u.s.g.	• Gospel Oak (Camden, Londyn); • Open Space Society (UK); • Ex-Asilo Filangieri.

Opracowanie własne na podstawie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 285-286; M. Augustyniak, T. Moll *Komentarz do art. 7* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 311 i nast.

Zaznaczyć należy, że powyższe uwagi mają charakter globalny. Praktyka pokazuje, że różne inicjatywy (tak odgórne, jak i oddolne), zakładające szeroki udział członków wspólnot (w tym wspólnot samorządowych) w zarządzaniu zasobami wspólnymi, realizowane są na całym świecie[220]. W niniejszym rozdziale autor dokonał analizy czterech przypadków, w których przedsięwzięcia te wykorzystywane są jako forma uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Na wstępie, autor opisał przypadek Wolnego Miasta Christianii (Dania) – założonego nielegalnie przez grupę aktywistów, artystów i dzikich lokatorów osiedla odznaczającego się pewnym zakresem autonomii. Kolejna część pracy poświęcona została programowi rewitalizacji zasobów wspólnych, przyjętemu przez organy administracji publicznej miasta Turynu (Włochy) i realizowanemu we współpracy z mieszkańcami. Następnie, autor przywołał przykład partycypacyjnego zarządzania zasobem wspólnym, jakim jest energia elektryczna, przez mieszkańców wyspy San Miguel de la Palma (Hiszpania). W ostatniej części rozdziału autor opisał przykład zarządzania rzeką Whanganui (Nowa Zelandia) przez członków lokalnych plemion.

Opisane na łamach niniejszego rozdziału przypadki nie są jednolite – różnią się od siebie: kontekstem, charakterem, skalą, złożonością, sposobem ustalania i egzekwowania reguł oraz stosunkiem do norm obowiązujących w danej społeczności. Wszystkie jednak polegają na oddolnym, samodzielnym realizowaniu przez członków społeczności (grupy mieszkańców, organizacje pozarządowe) konkretnych zadań[221] w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb samej wspólnoty.

[220] Jednocześnie nadmienić należy, że globalny charakter ma również problem nadmiernego, nieskoordynowanego lub naruszającego reguły wykorzystywania zasobów wspólnych. Problem ten w podobny sposób dotykać może różnych rzeczy i dóbr zaliczanych do kategorii zasobów wspólnych na całym świecie: łąk, lasów, pastwisk, pól uprawnych, jezior, łowisk, systemów irygacyjnych, parków, zieleńców, ogrodów, dziedzińców, deptaków, ulic, a także urządzeń i budynków użyteczności publicznej. Przedkładanie interesu indywidualnego nad interes publiczny podczas wykorzystywania różnego rodzaju przedmiotów lub dóbr, nie ogranicza się bowiem do konkretnej grupy: narodowej, wyznaniowej czy etnicznej.

[221] Które w polskim porządku normatywnym z powodzeniem zaliczyć można by do kategorii zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

2.2. Wolne Miasto Christiania (Kopenhaga, Dania)

2.2.1. Wprowadzenie

Najbardziej „typowy" przykład zasobu wspólnego stanowi przestrzeń (publiczna, miejska), wraz z poszczególnymi obiektami na niej zlokalizowanymi, szczególnie, kiedy podlega uwspólnieniu przez członków lokalnej społeczności. Sama konkretna funkcja, jaką przestrzeń ta pełni w danej wspólnocie, odgrywa przy tym drugorzędną rolę. Kluczowym dla omawianej w niniejszej pracy praktyki staje się bowiem to, czy przestrzeń tę określić można jako „doniosłą", „istotną" z punktu widzenia samych osób z niej korzystających (określanych w dalszej części pracy mianem „interesariuszy").

Wspomniane „uwspólnienie" – co oczywiste – może przy tym nastąpić zarówno przy aprobacie właścicieli nieruchomości składających się na tak rozumianą przestrzeń, jak i wbrew ich woli. Jeśli natomiast mowa o przestrzeni publicznej (składającej się z nieruchomości wchodzących w skład majątku komunalnego lub majątku Skarbu Państwa) – do zawłaszczenia dojść może również pomimo braku podstawy prawnej. W literaturze podkreśla się wręcz, że w przypadku, gdy do uwspólnienia wbrew decyzjom organów administracji publicznej, zasób ten staje się obszarem „dialogu społecznego nieustrukturyzowanego, oddolnie wykreowanego i prowadzonego"[222].

Przykładem przestrzeni publicznej, zawłaszczonej (uwspólnionej) przez członków lokalnej społeczności mimo sprzeciwu organów administracji publicznej, jest Osiedle Christiania (znana także jako „Wolne Miasto Christiania", duń. „*Fristaden Christiania*", ang. „*Freetown Christiania*") – położony w portowej dzielnicy Kopenhagi (Christianshavn), zespół mieszkaniowy, utworzony w 1971 r. przez grupę lokalnych aktywistów, artystów i tzw. dzikich lokatorów (ang. *squatters*) osiedlających się na terenie opuszczonych baraków wojskowych, w celu stworzenia samostanowiącej, niepodlegającej prawu krajowemu i lokalnemu wspólnoty.

Do dziś Osiedle Christiania stanowi tętniącą życiem przestrzeń, w której, w oparciu o oddolne działania samych jej mieszkańców, zaspokajane są bieżące potrzeby lokalnej społeczności. Na jej terenie odnaleźć można: liczne budynki mieszalne, targowiska i sklepy, bary, puby, ogrody i łąki[223]. Społeczność Osiedla stoi w opozycji do kultury konsumpcjonizmu, sprzeciwia się hierarchii władzy, a przyznaje pierwszeństwo założeniom: minimalizacji regulacji,

[222] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 133-141.
[223] A.K. Winter, *"Environmental sustainability? We don't have that here": Freetown Christiania as an unintentional eco-village*, "ACME: An International E-Journal for Critical Geographies" 2016, 15(1), s. 134.

recyklingu i współdzieleniu tak przestrzeni, jak i zasobów. Decyzje dotyczące osiedla podejmowane są w drodze deliberacji podczas licznych zebrań jego mieszkańców[224].

Sposób korzystania przez mieszkańców Christianii ze wspólnej przestrzeni wpisuje się w założenia koncepcji partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Należy jednak podnieść, iż omawiana wspólnota od lat zmaga się z różnego rodzaju problemami, w tym natury prawnej, które sprawiają, iż odbiega ona od pozostałych, opisanych w niniejszej pracy przykładów. Stan taki pozwala jednak spojrzeć na problematykę korzystania z zasobów wspólnych z zupełnie innej, szerszej perspektywy.

2.2.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia

Początki istnienia Osiedla Christianii sięgają do 26 września 1971 r., kiedy to grupa osób włamała się na teren opuszczonych baraków wojskowych w dzielnicy Christianshavn[225], by tam zamieszkać, tworząc pewnego rodzaju wspólnotę osób marginalizowanych. Utworzona pierwotnie jako „*squat*", na terenie którego swobodnie działali przedstawiciele różnego rodzaju grup przestępczych[226], w miarę upływu lat Christiania podlegała wielu przemianom – tak ustrojowym (dotyczącym samego statusu prawnego Osiedla), jak i związanym ze sposobem korzystania z przestrzeni wspólnych. Z biegiem czasu Christiania stała się miejscem bardziej otwartym na innych mieszkańców oraz turystów[227] oraz – co najważniejsze – bardziej bezpiecznym[228].

Jak wskazuje Barbara Zyzda: „W 1994 r. mieszkańcy opracowali własny, niezależny od prawa duńskiego, kodeks praw. W Wolnym Mieście zabroniono posiadania i używania broni, ciężkich narkotyków, kamizelek kuloodpornych, fajerwerków, materiałów wybuchowych, a także stosowania przemocy i kradzieży. Ponadto, w Christianii zakazane jest używanie

[224] A.K. Winter, *"Environmental sustainability?*..., s. 138.
[225] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson, *Introduction: From "Social experiment" to "urban alternative" – 40 years of research on the Freetown* [w:] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson (red.), *Space for urban alternatives? Christiania 1971-2011*, Gothenburg 2011 s. 7; A. Lund Hansen, *Christiania and the right to the city,* [w:] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson (red.), *Space for urban alternatives?...,* s. 304
[226] Zajmujący się w szczególności sprzedażą twardych i miękkich narkotyków. Zob. P. Rannila, *Legal diversity and the strategies of negotiating public spaces in Christiania*, "Journal of Urban Affairs" 2019, 41(5)*,* s. 608.
[227] Osiedle stało się jednym z głównych miejsc destynacji turystów odwiedzających Kopenhagę. T. Thimm, *Tourismus und Grenzen*, Die Deutsche Bibliothek, Mannheim 2013, s. 120; P. Peeters, S. Gössling, J. Klijs, C. Milano, M. Novelli, C. Dijkmans, E. Eijgelaar, S. Hartman, J. Heslinga, R. Isaac, O. Mitas, S. Moretti, J. Nawijn, B. Papp, A. Postma, Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018, s. 170.
[228] Po tym, gdy w 1979 r. wskutek przedawkowania heroiny zmarło w Christianii 10 osób, działalność grup przestępczych została znacznie ograniczona (B. Zyzda, *Wolność i organizacja społeczeństwa w doktrynie anarchizmu na przykładzie Wolnego Miasta Christiania* [w:] M. Sadowski (red.), *Acta Erasmiana. Varia II*, Wrocław 2015, s. 9).

samochodów”[229]. Dziś – przynajmniej co do zasady – mieszkańcy osiedla płacą czynsz, podatki i zobligowani sią do dbania o przestrzeń, z której korzystają[230]. Przedsięwzięcia, których się podejmują, realizowane są w duchu zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji. Poprzez deliberatywny model podejmowania decyzji oraz możliwość uczestniczenia w częstych wydarzeniach kulturalnych, mieszkańcy starają się wytworzyć poczucie przynależności i inkluzji wśród przedstawicieli różnych grup społecznych zamieszkujących i odwiedzających „Wolne Miasto” (duń. „*Fristaden*”)[231].

Nie wszystkie osoby, realizujące swoje zamierzenia na terenie Osiedla, zdają się jednak podzielać potrzebę dążenia do pewnego rodzaju solidaryzmu społecznego, stanowiącego o unikalnym charakterze Christianii. Na przedmiotowym terenie od lat działają handlarze narkotyków (określani mianem „*Pushers*”), którzy nie respektują reguł ustalanych przez pozostałych mieszkańców osiedla. Zajęli oni nie tylko część centralnych placów i budynków, ale i główną ulicę Osiedla (która właśnie im zawdzięcza swoją niechlubną nazwę – „*Pusher Street*”), przez lata uniemożliwiając tym samym wykorzystywanie tych przestrzeni na cele społeczno-kulturalne.

Nielegalne działania spotkały się jednak z odezwą mieszkańców. W obawie o niepohamowany rozwój kryminalnej działalności na terenie Christianii, utworzyli oni społeczną (złożoną z samych członków lokalnej wspólnoty) „straż nocną” – *Natteravn*, powołaną do pilnowania porządku na terenie „Wolnego Miasta”. W odpowiedzi na to, *Pushers* zorganizowali własną „ochronę”, której zadaniem stało się uniemożliwienie zakłócania procesu sprzedaży narkotyków przez inne, postronne osoby[232].

Od początków swojego istnienia, Christiania stanowiła miejsce starć interesów: (1) jej mieszkańców, (2) organów administracji publicznej oraz służb mundurowych, (3) turystów oraz (4) lokalnych handlarzy narkotyków (*Pushers*)[233], a samo Osiedle stanowiło miejsce częstych interwencji duńskiej Policji. Rzeczony konflikt osiągnął swoje apogeum późnym latem 2016 r., po tym, gdy jeden z handlarzy narkotyków postrzelił dwóch

[229] B. Zyzda, *Wolność i organizacja społeczeństwa…,* s. 9.
[230] Informacja zawarta na oficjalnej stronie internetowej osiedla Christianii: https://www.christiania.org/info/christiania-2013/ (dostęp: 24.10.2022 r.).
[231] A. Lund Hansen, *Christiania and the right…,* s. 304.
[232] P. Rannila, *Legal diversity and the strategies…,* s. 610.
[233] Choć lokalni handlarze narkotyków często również zamieszkują na terenie Christianii, z uwagi na istotne różnice ich interesów względem pozostałych osób korzystających z przestrzeni Christianii, znacznie wpływające na proces podejmowania decyzji i korzystania ze wspólnej przestrzeni, autor zdecydował się wyodrębnić tę grupę.

funkcjonariuszy Policji oraz osobę postronną. Wydarzenia te stanowiły asumpt do protestu przeciwko aktom przemocy i zawłaszczaniu przestrzeni wspólnych przez kryminalistów (grupa mieszkańców m.in. zdemolowała stoiska wykorzystywane do sprzedaży narkotyków)[234]. Choć wydarzenie to przyczyniło się do pewnego rodzaju normalizacji stosunków społecznych na terenie Osiedla, nie zakończyło trwającego kilkadziesiąt lat sporu o przestrzeń pomiędzy mieszkańcami a *Pushers*.

Choć Osiedle Christiania do dziś zmaga się z trawiącymi je od lat problemami, bezsprzecznie stanowi miejsce bardziej bezpieczne i przyjazne osobom z zewnątrz, tworząc warunki – zarówno dla jego mieszkańców, jak i osób postronnych – do zaspokajania szeregu potrzeb społecznych – zarówno tych indywidualnych, jak i zbiorowych, w tym: potrzeby egzystencji, bezpieczeństwa (rozumianej przede wszystkim w kategoriach: wolności, własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej), przynależności, uznania oraz samorealizacji.

W wyniku przemian społecznych oraz szeregu opisanych poniżej zmian normatywnych, kluczowe ustalenia dotyczące przyszłości przestrzeni wspólnych dokonywane są w drodze deliberacji i negocjacji pomiędzy reprezentującą mieszkańców Fundacją Wolnego Miasta Christianii (duń. *Fonden Fristaden Christiania*)[235] a organami administracji publicznej (w tym rządowej).

Decyzje dotyczące spraw bieżących podejmowane są wspólnie, w sposób deliberatywny, podczas otwartych zebrań ogółu mieszkańców należących do wspólnoty[236]. Co do zasady, każdy mieszkaniec osiedla posiada równe prawo głosu, a poddane pod obrady zebrania mieszkańców sprawy uważa się za rozstrzygnięte dopiero, gdy osiągnięty zostanie konsensus pomiędzy wszystkimi obecnymi na zebraniu osobami uprawnionymi do głosowania[237] (podejmowanie decyzji przez mieszkańców osiedla oparte zostało więc na zasadzie

[234] M. Nygaard-Christensen, V.A. Frank, *Cannabis regulation in Europe: country report Denmark*, Aarhus 2019, s. 3 i nast. Wydarzenie to opisane zostało tak przez krajowe, jak i międzynarodowe serwisy informacyjne: "Nu rydder christianitterne selv Pusher Street" [w:] Politiken, https://politiken.dk/indland/kobenhavn/art5634444/Nu-rydder-christianitterne-selv-Pusher-Street (dostęp: 24.10.2022 r.); zob. także: "Copenhagen cannabis market torn down after shooting" [w:] BBC News, https://www.bbc.com/news/world-europe-37260193 (dostęp: 24.10.2022 r.).
[235] Utworzonej w 2011 r.
[236] Przyjętych do wspólnoty w sposób opisany poniżej.
[237] Dla osiągnięcia konsensusu wymagana jest jednomyślność wszystkich obecnych podczas zebrania.

jednomyślności). Część z ustalonych w ten sposób rozstrzygnięć ogłaszana jest na łamach tygodnika wydawanego przez samych członków lokalnej wspólnoty – „*Ugespejlet*”[238].

Proces dołączania do grona mieszkańców Christianii wiąże się nierozerwalnie z faktem zamieszkiwania na terenie osiedla i rozpoczyna się opublikowania (z reguły na łamach tygodnika „*Ugespjelet*”), ogłoszenia o dostępnych mieszkaniach. Kandydaci na członków wspólnoty przyjmowani są podczas zebrań mieszkańców Osiedla. Każdy kandydat zobowiązany jest uzyskać aprobatę wszystkich obecnych podczas zebrania mieszkańców osiedla[239]. W związku z tym, w literaturze wskazuje się, iż w rzeczywistości “przyjęcie do wspólnoty nie jest możliwe, jeśli kandydat nie zamieszkiwał wcześniej na terenie osiedla lub jeśli brak jest mieszkańców, którzy mogliby za niego ręczyć”[240].

2.2.3. Tło normatywne

Sytuacja prawna Osiedla Christianii ulegała daleko idącym zmianom na przestrzeni lat. W 1973 r. socjaldemokratyczny rząd Królestwa Danii nadał Osiedlu tymczasowy status „eksperymentu społecznego”[241], akceptując tym samym fakt zamieszkiwania „Christianitów”[242] na terenie Christianshavn oraz przyznając im – w ograniczonym zakresie – prawo do korzystania z przestrzeni „Wolnego Miasta”[243].

Kilka lat później, wyrokiem z dnia 2 lutego 1978 r. Sąd Najwyższy Królestwa Danii (*Højesteret*) podtrzymał w mocy wyrok Landsretu, zobowiązujący mieszkańców Christianii do opuszczenia zajmowanych obiektów, wskazując, że nie legitymują się oni tytułem prawnym, który uprawniałby ich do korzystania z przestrzeni Osiedla. Z uwagi na liczne protesty, jakie wywołał, przedmiotowy wyrok nigdy nie został jednak wyegzekwowany[244].

Dnia 7 czerwca 1989 r. duński Parlament (*Folketing*) ustawą nr 399 o użytkowaniu obszaru Christianii[245] wprowadził ramy prawne umożliwiające mieszkańcom Christianii

[238] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces in Christiania*, Copenhagen, “Urban Studies” 2017, s. 6-9; P. Rannila, *Legal diversity and the strategies…,* s. 605-608; A.K. Winter, *“Environmental sustainability?...* s. 140.
[239] Podjęcie rozstrzygnięcia wymaga bowiem jednomyślności wszystkich obecnych na zebraniu osób uprawnionych do głosowania.
[240] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…,* , s. 9.
[241] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson, *Introduction: From “Social experiment”…,* s. 7.
[242] Jak określa się niekiedy mieszkańców Christianii.
[243] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…*, s. 2.
[244] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…,* s. 2.
[245] Lov nr 399 af 07.06.1989 om anvendelse af Christianiaområdet, zwana dalej: “Ustawą o Christianii” lub “ustawą nr 399”.

wykorzystywanie części terenów „Wolnego Miasta”[246], tym samym – przynajmniej w pewnym zakresie – normalizując jego funkcjonowanie. Z uwagi na istnienie na terenie kompleksu licznych samowoli budowlanych, akt ten wymagał m.in., aby dalszy rozwój Osiedla obywał się w zgodzie z obowiązującymi dla tego terenu aktami planowania przestrzennego (§ 1 i 8 ust. 1 i 3 ustawy nr 399). Ustawa o Christianii wprowadzała jednak liczne wyjątki od postanowień powszechnie obowiązującego prawa budowlanego, umożliwiając ministrowi ds. obrony narodowej (a więc organowi, który – przynajmniej formalnie – sprawował zarząd nad terenem Osiedla) wykonywanie wyłącznych kompetencji przysługujących – co do zasady – organom administracji architektoniczno-budowlanej (zob. § 3-4, 6, 8-10 ustawy nr 399). Ewentualne naruszenie przez mieszkańców postanowień ustawy obwarowane zostało karą grzywny (§ 11 ustawy nr 399).

Ustawa o Christianii wprowadziła wymóg uzyskania uprzedniej zgody ministra właściwego ds. obrony narodowej przed: (1) przeznaczeniem budynków i gruntów zlokalizowanych a terenie osiedla na cele mieszkaniowo-usługowe; (2) budową, przebudową lub rozbiórką budynków oraz (3) lokalizacją straganów, wiat, szop, przyczep kempingowych, ogrodzeń i innych podobnych obiektów (§ 3 ust. 1 ustawy nr 399)[247]. Brak zgody ministra wiązał się m.in. z obowiązkiem opuszczenia i opróżnienia zajmowanych budynków i gruntów (§ 4 ust. 1 ustawy nr 399) oraz usunięcia posadowionych przez członków wspólnoty obiektów, takich jak w szczególności: stragany, wiaty oraz szopy. (§ 4 ust. 2 ustawy nr 399). W przypadku eksmisji, Miasto Kopenhaga zobowiązane zostało do zaoferowania mieszkania zastępczego tym Christianitom, którzy w momencie wejścia w życie ustawy nr 399 posiadali stałe miejsce zamieszkania na terenie Osiedla Christianii oraz byli wpisani do właściwego rejestru ludności[248] (§ 5 ust. 1 ustawy nr 399).

W celu urzeczywistnienia postanowień przedmiotowej ustawy, w 1991 r. organy administracji rządowej zawarły z mieszkańcami Christianii umowę ramową (duń. *Rammeaftalen*), na mocy której strona rządowa potwierdziła prawo osób zaangażowanych w rozwój osiedla do korzystania z przestrzeni wspólnej oraz do zarządzania nią. Umowa zobowiązała

[246] Ustawa nr 399 znajdowała zastosowanie do obszaru, na którym znajdowały się: Bådsmandsstrædes Kaserne i Arsenał Amunicyjny, a także publicznie dostępna część Stacji Marynarki Wojennej w Kopenhadze (§ 2 ustawy nr 399).

[247] Minister właściwy ds. obrony narodowej mógł przy tym uzależnić udzielenie zgody od spełnienia określonych warunków (§ 3 ust. 2 ustawy nr 399), a w przypadku ich naruszenia lub upływu czasu, na jaki zgoda została udzielona – cofnąć udzieloną wcześniej zgodę (§ 3 ust. 3 ustawy nr 399).

[248] Dotyczyło to jednak wyłącznie osób, które w momencie eksmisji ukończyły 18 rok życia i które posiadały obywatelstwo duńskie lub których pobyt na terenie Królestwa Danii był uznawany za legalny na mocy przynajmniej jednej ze wskazanych w ustawie podstaw pobytowych.

Christianitów do ponoszenia: kosztów wynikających ze zużycia mediów (elektryczności, wody), opłat (gospodarka odpadami), składek (na straż pożarną) i podatków oraz kosztów związanych z zarządem nieruchomościami (m.in. kosztów renowacji, czyszczenia kominów)[249]. Strona rządowa zobligowała się natomiast do zapewnienia mieszkańcom osiedla „maksymalnego zakresu samodzielności w administrowaniu przestrzenią"[250].

Kilkukrotnie przedłużana oraz nowelizowana[251], umowa ramowa nadała mieszkańcom osiedla Christianii (jako wspólnocie) inne, niezależne od zgody ministra, podstawy do legalnego użytkowania nieruchomości usytuowanych na przedmiotowym obszarze, określane łącznie mianem „zbiorowego prawa użytkowania" (duń. *den kollektive brugsret*)[252].

Sytuacja prawna osiedla zmieniła się ponownie w 2004 r., kiedy z inicjatywy liberalno-konserwatywnego rządu Folketing przyjął nowelę Ustawy o Christianii[253], doprowadzając do znacznego ograniczenia szczególnego charakteru Osiedla. Ustawa nowelizująca nr 431 z dnia 9 czerwca 2004 r.[254] modyfikowała w szczególności zasadniczy cel[255] ustawy z 1989 r. Pierwotny cel (jakim było wyposażenie Christianitów w podstawy prawne do wykorzystywania części terenów Osiedla) zastąpiony został dość ogólnikową potrzebą „umożliwienia rozwoju Christianii jako zrównoważonego osiedla w Kopenhadze"[256]. Ustawa wymagała, aby na terenie części „Wolnego Miasta", a także na obszarze Bastionów Carla i Frederika przywrócone zostały funkcje rekreacyjne i krajobrazowe, z uwzględnieniem zabytkowego charakteru tej przestrzeni (§ 1 ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą nr 431).

[249] Zob. Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 15.
[250] R. Karpantschof, *Bargaining and barricades – The political struggle over the Freetown Christiania 1971-2011* [w:] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson (red.), *Space for urban alternatives?...,* s. 50.
[251] W roku 1996 r. umowę uzupełniono o plan zagospodarowania przestrzennego, a w 2002 r. o aneks. Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r.
[252] Prawo to przyznane zostało Christianii jako wspólnocie. Mogło zostać wypowiedziane z zachowaniem rocznego okresu wypowiedzenia, licząc od dnia wygaśnięcia umowy ramowej. Poszczególne osoby fizyczne i jednostki organizacyjne, w tym osoby prawne, mogły – niezależnie od zbiorowego prawa użytkowania – powoływać się na inne przysługujące im *erga omnes* prawa do nieruchomości (zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 16 i nast.).
[253] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…*, s. 3.
[254] Lov nr 431 af 09.06.2004 om ændring af lov om anvendelse af Christianiaområdet, dalej: „ustawa nr 431".
[255] W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż podczas gdy umowa ramowa z 1991 r., przyjęta w celu wykonania Ustawy o Christianii, stanowiła przykład próby zalegalizowania (*legalisation*) działań podejmowanych przez mieszkańców osiedla (rozumianego jako dążenie do nadania mieszkańcom Christianii swoistej autonomii) przyjęciu ustawy z 2004 r. przyświecał cel (odgórnego) uregulowania (*normalisation*) tych praktyk" (R. Karpantschof, *Bargaining and barricades*… s. 58).
[256] Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 20.

Nowela ograniczyła szczególny charakter Osiedla: od momentu jej wejścia w życie do nieruchomości zlokalizowanych na tym terenie zastosowanie znaleźć miały ogólne zasady prawa budowlanego, ochrony przyrody, ochrony zabytków, planowania i zagospodarowania przestrzennego itp. – z zachowaniem jednak licznych kompetencji „władczych" zastrzeżonych dla ministra ds. obrony narodowej (zob. § 2a – 4, 6, 8-10 aktu). Minister ds. obrony narodowej mógł m.in. doprowadzić do wygaśnięcia praw do korzystania z budynków i terenów na obszarze Christianii – z zachowaniem „odpowiedniego" terminu wypowiedzenia (§ 3 ust. 1 ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą nr 431). Użytkowanie nieruchomości zlokalizowanych na terenie osiedla, budowa, przebudowa i rozbiórka budynków, umieszczanie straganów, wiat, szop, przyczep kempingowych, ogrodzeń itp. nadal mogło odbywać się wyłącznie za zgodą wspominanego ministra (§ 3 ust. 2 i 3 ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą nr 431).

W 2004 r. wygasła również umowa ramowa, stanowiąca podstawę do przyznania mieszkańcom „zbiorowego prawa użytkowania"[257]. Z momentem wejścia w życie ustawy nowelizującej, mieszkańcy osiedla zobowiązani zostali więc do zgłoszenia ministrowi właściwego ds. obrony narodowej informacji o przysługujących im prawach do użytkowania budynków lub gruntów znajdujących się na terenie osiedla. Zgłoszenia dokonać należało do 1 stycznia 2005 r.[258], na piśmie, dołączając do niego wszelką dokumentację, która udowadniałaby istnienie wspomnianego prawa (§ 2a ust. 1 i 2 ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą nr 431). Brak dokonania zgłoszenia wiązał się z wygaśnięciem przysługujących mieszkańcom tytułów prawnych (§ 2a ust. 3 ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą nr 431).

Po wejściu w życie ustawy nr 431 r. zarząd nad terenem Christianii sprawować zaczęła Agencja ds. Pałaców i Nieruchomości (duń. *slots- og Ejendomsstyrelsen*, SES)[259], a przysługujące mieszkańcom, wspomniane już „zbiorowe prawo użytkowania" wygasnąć miało z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2006 r.[260].

We wrześniu 2006 r., po wcześniejszych rozmowach, strona rządowa przedstawiła mieszkańcom Osiedla ofertę dotyczącą wdrożenia przyszłych ram organizacyjnych

[257] Umowa ramowa z 1991 r. przedłużana była aż do roku 1999 r. Umowa ramowa z 1999 r. obowiązywała do 1 lipca 2004 r.; Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 20.
[258] Minister właściwy ds. obrony narodowej mógł przedłużyć ten termin maksymalnie o 6 miesięcy (§ 2a ust. 1 zd. 2 ustawy zmienianej ustawą nr 431).
[259] R. Karpantschof, *Bargaining and barricades*… s. 62.
[260] Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 32.

i własnościowych, na jakich odbywać mogło się dalsze korzystanie z przestrzeni Christianii[261], wyznaczając jednocześnie termin do 15 listopada 2006 r. na ich zaakceptowanie. Charakter tej oferty był jednak odbierany przez mieszkańców jako swoiste „ultimatum". Odmowa lub ewentualne przekroczenie wyznaczonego terminu miało być jednoznaczne z nałożeniem na mieszkańców obowiązku opuszczenia zajmowanych terenów. W rzeczywistości, mieszkańcy podejmowali liczne próby negocjacji warunków proponowanej przez rząd umowy, a termin na jej ewentualne zawarcie był kilkukrotnie przedłużany[262].

Przyjęcie ustawy nr 431 oraz następujące po nim wydarzenia doprowadziły do wytoczenia szeregu powództw przeciwko Królestwu Danii. W połączonych do wspólnego rozpoznania przez Sąd Najwyższy Królestwa Danii sprawach (którym nadano sygnatury: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009) mieszkańcy osiedla domagali się uznania ich prawa do legalnego korzystania z zajmowanej przestrzeni, argumentując między innymi, iż zamieszkują teren od przeszło trzydziestu lat, a ich obecność przez ten okres była „akceptowana" przez organy administracji publicznej[263]. Mieszkańcy (występujący przed Sądem Najwyższym tak indywidualnie[264], jak i zbiorowo jako „Wspólnota Wolnego Miasta Christiania"[265]) podnosili w szczególności, iż uzyskali bezterminowe prawo użytkowania gruntów i budynków zlokalizowanych na obszarze osiedla Christiania, a wypowiedzenie im tego prawa stanowi nielegalne wywłaszczenie.

Postępowanie toczące się przed Sądem Najwyższym Królestwa Danii zakończyło się wydaniem przez Sąd wyroku z dnia 18 lutego 2011 r., na mocy którego Sąd ten przychylił się do stanowiska organów państwa[266]. Sąd Najwyższy orzekł, iż prawo użytkowania przyznane mieszkańcom na podstawie umów ramowych nie może zostać uznane za nieograniczone w czasie[267]. Zdaniem Sądu: „Długotrwałe użytkowanie oraz posiadanie przez Wspólnotę gruntów i budynków (…) nie może również prowadzić do wniosku, że Wspólnota nabyła

[261] Mieszkańcy mogli zaakceptować plan przedstawiony im przez rząd - a co za tym idzie zobowiązać się do podporządkowania powszechnie obowiązującym przepisom na takich samych zasadach jak mieszkańcy wszystkich innych okolicznych terenów - albo opuścić tereny osiedla (A. Starecheski, *Consensus and strategy: Narratives of naysaying and yeasaying in Christiania's struggles over legislation* [w:] T. Thörn, C. Wasshede, T. Nilson (red.), *Space for urban alternatives?...,* s. 263-264).
[262] R. Karpantschof, *Bargaining and barricades*… s. 62-63.
[263] P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…,* s. 3.
[264] w sprawach 161/2009 oraz 203/2009.
[265] w sprawie 158/2009.
[266] Wyrok Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009). Zob. więcej: A. Lund Hansen, *Christiania and the right*…, s. 305; P. Rannila, V. Repo, *Property and carceral spaces…,* , s. 2.
[267] Zdaniem Sądu prawo to wygasło z dniem 1 lipca 2004 r., gdy wygasła ostatnia z zawartych przed wejściem w życie ustawy nr 431 umów ramowych.

prawnie chronione oczekiwanie na prolongację umowy (ramowej), a tym samym na możliwość utrzymania prawa użytkowania w nieskończoność lub w taki sposób, że prawo użytkowania może zostać wypowiedziane jedynie z zachowaniem kilkuletniego okresu wypowiedzenia"[268].

Władze Królestwa Danii umożliwiły niezadowolonym z treści wyroku mieszkańcom Osiedla wykup spornych nieruchomości. Możliwość odkupienia gruntów i budynków, nawet dokonywana przez samych mieszkańców, stała jednak z sprzeczności z celem utworzenia „Wolnego Miasta"[269]. Niezależnie od problemów natury ideologicznej, mieszkańcy stanęli przed jeszcze większym wyzwaniem – nawet jeśli zdecydowaliby się na wykup terenów Christianii, ich majątek nie wystarczył, aby nabyć nieruchomości wchodzące w skład Osiedla[270].

Rozwiązaniem powyższych problemów okazało się utworzenie Fundacji Wolnego Miasta Christianii (*Fonden Fristaden Christiania*), a następnie rozpoczęcie zbiórki publicznej, z której środki przeznaczone zostały na zakup nieruchomości będących przedmiotem sporu. Każdy, kto zdecydował się wesprzeć zbiórkę, otrzymywał tzw. *folkeaktie* – „udział" (wyłącznie symboliczny) w zakupionej w ten sposób ziemi[271]. Otrzymanie *folkaktie* nie wiązało się jednak z nabyciem przez kupującego prawa do decydowania o losach Fundacji, osiedla, czy też prawa własności nieruchomości zlokalizowanych na terenie Christianii[272]. Inicjatywie mieszkańców towarzyszyła bowiem idea, by „nabyć ziemię, lecz nią nie władać"[273], gdyż ziemia ta „należy do każdego"[274]. *Folkeaktie* mają więc wymiar bardziej społeczny i ideologiczny, niżeli ekonomiczny[275].

---

[268] Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009), s. 34.

[269] Zasadniczym celem utworzenia osiedla było bowiem stworzenie prawdziwie otwartej i kolektywnie zarządzanej przestrzeni, dającej schronienie wszystkim zagrożonym wykluczeniem społecznym.

[270] A.K. Winter, *"Environmental sustainability?...,* s. 136.

[271] *Ibidem*.

[272] *Folkeaktie* nie należy wiązać z udziałami występującymi w obrocie prawnym, właściwymi dla szeroko rozumianego prawa handlowego. Z oficjalnej strony internetowej „Christiania Folkeaktie" dowiedzieć się można, iż udziały te różnią się od tradycyjnych udziałów znajdujących się w obrocie, a ich zakup pozwala jedynie partycypować w dążeniu do nadania Christianii statusu dziedzictwa publicznego. Zob. https://www.christiania folkeaktie.dk/index.php (dostęp: 23.10.2022 r.).

[273] R. Manghezi podczas wystąpienia w ramach konferencji TEDx Copenhagen, która odbyła się 18.09.2012 r. (Sharing your freedom: Risenga Manghezi at TEDxCopenhagen 2012 [w:] Youtube, https://www.youtube.com /watch?v=vrrHWLSsmIc, dostęp: 23.10.2022 r.).

[274] *Ibidem*.

[275] Na oficjalnej stronie internetowej „Christiania Folkeaktie" autorzy inicjatywy wprost przyrównują nabycie udziału do darowizn, z których dochód pozwoli Fundacji wykupić nieruchomości wchodzące w skład osiedla, co zdaniem autorów „warte jest więcej, niż pieniądze". Zob. https://www.christianiafolkeaktie.dk/frikoeb. php?id=4 (dostęp: 23.10.2022 r.).

Fundacja Wolnego Miasta Christianii z biegiem czasu weszła w posiadanie (poprzez wykup lub na warunkach najmu) większej części nieruchomości położonych na terenie Osiedla. Część z obiektów wchodzących w skład „Wolnego Miasta" pozostało jednak formalnie we własności duńskiego Skarbu Państwa (przy czym obiekty te zostały udostępnione Fundacji na mocy umowy zawartej z Królestwem Danii[276]). Porozumienie pomiędzy Fundacją a państwem regulowało wzajemne zasady korzystania z terenu „Wolnego Miasta". W porozumieniu tym Fundacja zobowiązała się w szczególności do zapewnienia otwartego i publicznego dostępu do nieruchomości wchodzących w skład jej majątku[277].

Na mocy ustawy nr 643 z dnia 12 czerwca 2013 r.[278] *Folketinget* uchylił (z dniem 15 lipca 2013 r.) Ustawę o Christianii, tym samym kończąc ze specjalnym (choć uprzednio już znacznie ograniczonym) statusem „Wolnego Miasta". Począwszy od 15 lipca 2013 r. do obszarów Christianii zastosowanie znajdują przepisy powszechnie obowiązującego prawa duńskiego. Mimo to, Osiedle funkcjonuje nadal.

2.2.4. Podsumowanie

Osiedle Christiania to w istocie kompleks: obiektów budowlanych, łąk, skwerów, parków, deptaków i bulwarów, wykorzystywanych przez lokalną społeczność w celu zaspokajania bieżących potrzeb: zarówno tych, których zaspokajanie z reguły leży w zakresie aktywności życiowej ludzi, jak i tych, których zaspokajaniem w innych miejscach zajmują się organy administracji publicznej. Tym samym, przykład ten stanowi przejaw samoorganizacji i samoregulacji członków lokalnej społeczności. Mieszkańcy Christianii – przynajmniej w pewnym zakresie – uprawnieni są bowiem do oddolnego decydowania o zasadach korzystania z przestrzeni wspólnej. Model zarządzania osiedlem zdeterminowany jest przez dwa kluczowe procesy: (1) rokowania władz Fundacji z przedstawicielami organów administracji publicznej, realizowane w granicach i na podstawie obowiązującego prawa oraz (2) otwarte zebrania mieszkańców, w ramach których podejmowane są przede wszystkim decyzje dotyczące spraw bieżących osiedla.

[276] P. Rannila, *Legal diversity and the strategies…*, s. 603.
[277] P. Rannila, *Legal diversity and the strategies…*, s. 603. Za wykonanie postanowień porozumienia de facto odpowiedzialny stał się Zarząd Fundacji, w skład którego w 2011 r. powołano pięciu mieszkańców osiedla oraz sześciu zewnętrznych ekspertów: (1) profesora i rzeźbiarza, (2) architekta, (3) muzyka, (4) profesora z zakresu planowania środowiskowego, (5) pracownika socjalnego i (6) prawnika.
[278] Lov nr 643 af 12.06.2013 om ophævelse af lov om anvendelse af Christianiaområde.

Christiania, jako oddolnie tworzona wspólnota, umożliwia jej mieszkańcom zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych – zarówno tych indywidualnych, jak i zbiorowych[279]. W pewnym sensie oddolne działania mieszkańców osiedla zastępują w tym zakresie aktywność organów administracji publicznej. Wśród potrzeb (praw, wolności), które zaspokaja i realizuje Christiania[280] wymienić należy m.in.: (1) potrzebę egzystencji; (2) potrzeby z zakresu bezpieczeństwa jednostki (wolności; własności; prowadzenia działalności gospodarczej; pracy); (3) potrzeby przynależności (prywatności, zachowania własnej tożsamości; pośrednio również prawo do dobrej administracji); (4) potrzeby uznania (demokracji, zrzeszania się i gromadzenia, udziału w życiu publicznym, wyrażania przekonań i myśli, wyznania, sumienia, wyrażania poglądów); oraz (4) potrzeby samorealizacji (uczestnictwa w życiu kulturalnym, wolności twórczości artystycznej).

Realizowane przez mieszkańców przedsięwzięcia wpisują się w zadania publiczne z zakresu: (1) infrastruktury społecznej (poprzez realizację zadań z zakresu działalności kulturalnej); (2) ładu przestrzennego i ekologicznego (poprzez: gospodarowanie nieruchomościami, podejmowanie działań z zakresu ochrony środowiska oraz ochronę zieleni gminnej); (3) infrastruktury technicznej (poprzez: utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię, a także utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej); (4) bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (poprzez tworzenie patroli złożonych z mieszkańców Osiedla); oraz (5) samorządności i współpracy (w szczególności poprzez działania mieszczące się w zakresie wspierania idei samorządowej i współpracy na rzecz organizacji pozarządowych).

Powyższe sprawia, że sposób korzystania z przestrzeni Christianii i zarządzania nią wpisuje się w założenia omawianej na łamach niniejszej pracy koncepcji partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Pamiętać należy, iż omawiane osiedle stanowi przykład o niezwykle złożonym charakterze, niewolny od problemów natury społeczno-gospodarczej, którego mieszkańcy nie zawsze postępują zgodnie z prawem.

Nie można również zapominać, że przestrzeń Christianii stanowi arenę starć interesów różnych grup społecznych i nic nie wskazuje na to, aby starcia te ustać miały w najbliższej przyszłości.

[279] Szczegółowe rozważania na temat potrzeb, jakie zaspokajane mogą być za pomocą partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi zawarte zostały w dalszej części niniejszej pracy.
[280] Odwołując się do typologii potrzeb (praw, wolności) człowieka opracowanej przez Magdalenę Sitek w publikacji: M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka…*

Przykład ten dowodzi jednak, że opisana w dalszej części pracy koncepcja posiada nie tylko walor aplikacyjny, lecz może być skutecznie urzeczywistniana również w warunkach złożonych, w których dochodzi kolizji interesów różnych grup społecznych. Z jego pogłębionej analizy wyprowadzić można szereg „dobrych praktyk", pozwalających zapewnić trwałość funkcjonowania przedsięwzięcia oraz ograniczyć ryzyko wystąpienia trudności nawet w sytuacjach potencjalnie konfliktowych. W ocenie autora to właśnie badanie takich „trudnych przypadków" pozwala na wyprowadzenie najbardziej interesujących wniosków dotyczących kluczowych zasad funkcjonowania przedsięwzięć realizowanych w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

2.3. Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu (Turyn, Włochy)

2.3.1. Wprowadzenie

Przedsięwzięcia, wpisujące się w założenia omawianej na łamach niniejszej pracy koncepcji, odnaleźć można również we Włoszech. Jak wspomniano, do grona zasobów wspólnych zaliczyć należy między innymi szereg wchodzących w skład mienia komunalnego nieruchomości, w tym: placów, ulic, deptaków, skwerów, a także budynków, w tym użyteczności publicznej. Przedstawiciele organów włoskich jednostek samorządu terytorialnego, w ścisłej współpracy z członkami wspólnot samorządowych, opracowali rozwiązania stanowiące normatywną podstawę dla upoważniania grup mieszkańców oraz lokalnych organizacji pozarządowych do oddolnego realizowania szeregu zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem komunalnych zasobów wspólnych[281].

Wśród miast, w których realizowane były lub są przedsięwzięcia, o których mowa powyżej, wyróżnić należy m.in.: Neapol[282], Rzym[283], Bolonię[284], Palermo, Pizę, Mediolan[285] oraz Turyn[286]. Proces angażowania się włoskich interesariuszy w korzystanie i zarządzanie zasobami wspólnymi nie był przy tym jednolity, a różnił się w zależności od gminy, w której były one realizowane. Jedną z głównych osi dystynkcji tego typu przedsięwzięć stanowił

[281] U. Mattei, A. Quarta, *Right to the city or urban commoning? Thoughts on the generative transformation of property law,* "Italian Law Journal" 2015, 1(2), s. 306-315.
[282] G. Micciarelli, Raport: Path for new institutions: Urban commons in Naples. Legal and political acts for the recognition of Urban Civic and Collective Use, Civic eState, http://www.exasilofilangieri.it/wp-content/uploads/2021/09/Relazione-Micciarelli-Urbact.pdf (dostęp: 07.01.2022 r.).
[283] S. Bailey, M.E. Marcucci, *Legalizing the occupation: The Teatro Valle as a cultural commons*, "South Atlantic Quarterly" 2013, 112(2), s. 396-405.
[284] U. Mattei, A. Quarta, *Right to the City…,* s. 321-322.
[285] S.R. Foster, Ch. Iaione, *The city as a commons*, "Yale Law & Policy Review" 2016 s. 305.
[286] Zob. A. Zanasi, G. Ferrero, *New governance strategies for Urban Design. Co-City Torino*, UN-Habitat (Urban Maestro), 2020.

sposób ich inicjacji. Część z nich inicjowana była bowiem w sposób: (1) „oddolny" (zakładający zajmowanie opuszczonych obiektów budowlanych lub przestrzeni przez członków wspólnoty samorządowej, w tym dokonywane bez podstawy prawnej lub wymaganej zgody właścicieli, w celu zaspokajania różnego rodzaju potrzeb)[287], część natomiast – w sposób (2) „odgórny" (sprowadzający się do ustalenia odgórnych zasad współpracy przy realizacji omawianych przedsięwzięć przez organy administracji publicznej - często w formie aktów prawa miejscowego, określających zasady inicjowania, realizacji i finansowania tych przedsięwzięć)[288].

Niezależnie od metody inicjacji przedsięwzięcia – a przez to również wejścia w posiadanie obiektu (przestrzeni) przez członków wspólnoty samorządowej – w literaturze podnosi się, iż oba z opisanych powyżej sposobów („odgórny" i „oddolny") mogą w ostatecznym rozrachunku przynieść korzyść podmiotom zaangażowanym w proces zarządzania zasobami wspólnymi przez mieszkańców: (1) z perspektywy właściciela obiektu (przestrzeni), w tym gminy – pozwalają bowiem obniżyć koszty utrzymania i rewitalizacji[289]; (2) z perspektywy członków lokalnej społeczności – zwiększają bezpieczeństwo i estetykę obiektu (przestrzeni) oraz okolicy, a także przyczyniają się do ochrony lokalnego środowiska; (3) zaś z perspektywy osób realizujących dane przedsięwzięcie – pozwalają odnaleźć zatrudnienie lub zakwaterowanie[290]. Co również ważne, obie metody nie wykluczają się – przedsięwzięcie zainicjowane przez samych mieszkańców w myśl metody „oddolnej", po przyjęciu stosownych planów, programów lub strategii (często w formie aktów prawa miejscowego) przez organy gminy, może następnie stać się przedmiotem projektu realizowanego w myśl przyjętych „odgórnie" zasad[291].

Niniejsza część pracy poświęcona została drugiej z wymienionych powyżej metod. W odniesieniu do rozwiązań przyjętych w Turynie, autor zdecydował się przywołać w niniejszej pracy przykład programu sprowadzającego się do odstąpienia przez organy gminy

[287] Metoda ta przypomina tzw. *squatting* (zob. H. Pruijt, *The logic of urban squatting*, "International Journal of Urban and Regional Research" 2013, 37, s. 19-45.). T. Carlone, F. Gatta, C. Léonardi, I. Vassallo, *Regenerate the urban space as a common/ generate commons through urban space: a reflection on the comparison of urban commoning tools in France and Italy*, "City, Territory and Architecture" 2022, 9(21), s. 5.
[288] U. Mattei, A. Quarta, *Right to the City…,* s. 316.
[289] Należy zauważyć, iż celem metody „oddolnej" jest rewitalizacja obiektu (przestrzeni). Tym różni się ona od tradycyjnego „*squattingu*".
[290] U. Mattei, A. Quarta, *Right to the City…,* s. 317. Więcej korzyści z realizacji tego typu inicjatyw opisanych zostało w dalszej części pracy.
[291] Tak stało się w przypadku Teatro Valle w Rzymie. Zob. S. Bailey, M.E. Marcucci, *Legalizing the occupation…,* s. 396-405.

władztwa nad obiektami (przestrzeniami) wchodzącymi w skład mienia komunalnego we Włoszech na rzecz członków wspólnoty samorządowej.

2.3.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia

Na mocy uchwały nr 375 z dnia 11 stycznia 2016 r. Rada Miasta Turynu uchwaliła „Regulamin współpracy pomiędzy mieszkańcami i administracją w zakresie pielęgnacji, zarządzania i regeneracji miejskich zasobów wspólnych"[292]. Rozwiązania przyjęte na mocy tej regulacji stanowiły następnie podstawę do realizacji przez organy administracji publicznej projektu „*The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation*" w ramach unijnego programu Urban Innovative Actions Co-City (temat: ubóstwo miejskie)[293]. Głównym celem projektu stała się poprawa sytuacji materialnej mieszkańców Turynu poprzez wdrożenie strategii stanowiącej podstawę do realizacji działań umożliwiających daleko idącą partycypację przedstawicieli różnych grup społecznych (organizacji pozarządowych, członków lokalnej społeczności, nieformalnych grup, instytucji badawczych i przedsiębiorców) w zarządzaniu miejskimi zasobami wspólnymi[294]. Działania realizowane w ramach projektu – zdaniem jego autorów – przyczyniać miały się w szczególności do: rewitalizacji tych zasobów, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej[295]. Następnie, władze miasta Turynu sporządziły listę opuszczonych obiektów wchodzących w skład mienia komunalnego, które mogłyby stać się przedmiotem przedsięwzięć realizowanych w myśl strategii opracowanej w ramach programu Co-City[296].

---

[292] Deliberazione no. 375 del Consiglio Comunale in data 11 gennaio 2016 „Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Approvazione" (mecc. 2015-01778), https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/web/verbali/atti_approvati.php?c_riunione=9832 (dostęp: 16.01.2023 r.), dalej: „uchwała nr 375".

[293] Program „The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation". Zob. więcej: https://uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin (dostęp: 08.01.2023 r.); dalej: „program Co-City".

[294] Ch. Iaone, The Co-City Project journal No. 1, Urban Innovative Actions 2018, s. 2.

[295] Ch. Iaone, The Co-City Project Zoom-in No. 2, Urban Innovative Actions 2020, s. 2; A. Zanasi, G. Ferrero, *New governance strategies…,* s. 6. Projekt otrzymał € 4,125,891.44 dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (https://uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin, dostęp: 08.01.2023 r.).Program realizowany był od marca 2017 r. do lutego 2020 r. przez miasto Turyn przy współpracy z partnerami: Uniwersytetem Turyńskim (Wydziałem Informatyki oraz Wydziałem Prawa), Włoskim Narodowym Związkiem Gmin oraz Fundacją Cascina Roccafranca (A. Zanasi, G. Ferrero, *New governance strategies*… s. 6). Zauważyć należy, że w momencie rozpoczęcia realizacji projektu poziom bezrobocia w mieście wynosił 13%, a ok. 6,5% obiektów budowlanych wchodzących w skład mienia komunalnego (ok. 100 obiektów budowlanych) było opuszczonych lub „nie w pełni wykorzystywanych". Przez obiekty „nie w pełni wykorzystywane" należy rozumieć w szczególności obiekty, które – przy zapewnieniu odpowiedniego wsparcia – mogłyby służyć wykonywaniu dodatkowych zadań z zakresu użyteczności publicznej. https://uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin (dostęp: 08.01.2023 r.).

[296] T. Carlone, F. Gatta, C. Léonardi, I. Vassallo, *Regenerate the urban space…,* s. 6.

Realizacja przedsięwzięć, o których mowa powyżej, zgodnie z prawem miejscowym odbywać się miała na wniosek samych zainteresowanych mieszkańców, toteż w maju 2017 r. władze miasta Turynu ogłosiły rozpoczęcie naboru wniosków. Zakres przedmiotowy inicjatyw ograniczony został do następujących kategorii: (1) przedmieścia i kultura miejska (w ramach tej kategorii oceniane były wnioski dotyczące rewitalizacji obiektów i przestrzeni, w tym na suburbiach Turynu)[297]; (2) obiekty użyteczności publicznej (kategoria ta dotyczyła przedsięwzięć prowadzących do poprawy efektywności wykorzystania gminnych obiektów użyteczności publicznej, takich jak biblioteki i urzędy); (3) szkoły (przedsięwzięcia realizowane w ramach tej kategorii dotyczyć musiały jednego z następujących tematów: „otwarte szkoły"[298], „adaptacja szkoły"[299] oraz „adaptacja przestrzeni publicznej w otoczeniu szkół"[300]), a także (4) pielęgnacja przestrzeni publicznej (polegająca na współzarządzaniu obiektami składającymi się na szeroko rozumianą przestrzeń publiczną, takimi jak: ogrody, parki, czy skwery)[301].

Złożone przez mieszkańców wnioski dotyczyły w szczególności zadań z zakresu: (1) pielęgnacji przestrzeni publicznej, w tym zieleni miejskiej; (2) sportu i rekreacji; (3) kultury i sztuki; (4) integracji społecznej członków wspólnoty samorządowej; (5) świadczenia usług publicznych przez mieszkańców oraz (6) włączenia osób młodych w życie społeczne[302]. Wnioski te podlegały ocenie dokonywanej przez Komisję, w skład której weszli pracownicy urzędu miejskiego. Komisja oceniła wnioski w oparciu o następujące kryteria: „(1) pozytywny wpływ na warunki społeczno-terytorialne dzielnicy; (2) umiejętność współpracy z innymi inicjatywami, również o charakterze ponadlokalnym; (3) zdolność do generowania miejsc pracy; (4) trwałość przedsięwzięcia; (5) gospodarność przedsięwzięcia; (6) inkluzyjny model zarządzania; (7) innowacyjność i umiejętność rozwijania twórczych procesów społecznych; (8) zdolność projektu do jego powielania"[303].

[297] Na realizację przedsięwzięć w ramach tej kategorii przeznaczona została największa pula środków - €1.100.000 (Ch. Iaone, The Co-City Project Journal No. 3, Urban Innovative Actions, 2018, s. 7).
[298] „Otwarte szkoły" to szkoły, które udostępniają swoje zasoby (boiska, podwórka, pracownie, biblioteki) na rzecz lokalnej społeczności poza godzinami, w których odbywają się zajęcia (Ch. Iaone, *The Co-City Project Journal No. 3…, s. 8*).
[299] „Adaptacja szkoły" polegać miała na realizacji działań ukierunkowanych na: utrzymanie, konserwację i rewitalizację obiektów szkolnych (Ch. Iaone, The Co-City Project Journal No. 3…, *s. 8*).
[300] Dokonywana w szczególności przez osoby związane z daną szkołą.
[301] A. Zanasi, G. Ferrero, *New governance strategies…,* s. 7; Ch. Iaone, The Co-City Project Journal No. 3…, s. 7-8.
[302] A. Zanasi, G. Ferrero, *New governance strategies…* s. 8-9.
[303] *Ibidem*, s. 7.

Wybrane przez Komisję wnioski zakwalifikowane zostały do fazy współprojektowania (*wł. fase di co-progettazione*), bezpośrednio poprzedzającej zawarcie umowy o współpracę (*wł. Il patto di collaborazione*). Celem fazy współprojektowania było ustalenie ostatecznego brzmienia umowy w drodze negocjacji pomiędzy wnioskodawcami (interesariuszami) a przedstawicielami Miasta Turynu[304].

W trakcie realizacji programu Co-City (który formalnie zakończył się w lutym 2020 r.), do urzędu miejskiego wpłynęły 124 wnioski, z czego 65 uzyskało pozytywną opinię Komisji i zostało tym samym zakwalifikowane do fazy współprojektowania. Ostatecznie, w ramach programu zawarto łącznie 46 umów o współpracę. Dzięki rozwiązaniom przyjętym na mocy uchwały nr 375, doszło także do zawarcia 17 umów o współpracę, które formalnie nie były realizowane w ramach programu Co-City[305].

Jako przykład realizacji omawianego przedsięwzięcia w praktyce przywołać należy projekt „Corso Taranto 160" [306], zainicjowany na podstawie jednej z pierwszych umów o współpracę[307] zawartej w ramach programu Co-City przez Miasto Turyn. Celem projektu było wzmocnienie rangi Centro Interculturale della Città di Torino – założonego w 1996 r. centrum kultury mieszczącego się przy ul. Corso Taranto 160 – jako miejsca „otwartego na obywateli i zaangażowanego w promowanie dialogu międzykulturowego i poczucia przynależności do społeczności"[308].

---

[304] *Ibidem,* s. 6-7. Zob. więcej: http://www.comune.torino.it/benicomuni/eng_version/pacts_collaboration /index.shtml (dostęp: 14.01.2023 r.).

[305] Raport: Co-City Evaluation Report, s. 22, http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/d-2-3-2_final-evaluation_report.pdf (dostęp 14.01.2023 r.).

[306] Ch. Iaone, The Co-City Project Journal No. 4, Urban Innovative Actions, 2019, s. 7-8. Zob. poniżej.

[307] Patto di collaborazione tra Citta' di Torino e Actionaid International Italia Onlus, Associazione Janela, M.A.I.S, RE.TE ONG, Vie D'Incontro S.C.S Onlus per la riqualificazione di spazi e l'espansione di attività del Centro Interculturale (http://www.comune.torino.it/benicomuni/patti_collaborazione/patti_attivi/circ_6/index.shtml, dostęp: 15.01.2023 r.), dalej: „umowa o współpracę".

[308] Wśród celów szczegółowych projektu wnioskodawcy wskazali: (1) „Usprawnienie działań na rzecz integracji społecznej, równolegle ze wzmocnieniem działań już częściowo prowadzonych przed przedstawieniem niniejszego wniosku; (2) Wzmocnienie lokalnych procesów aktywnego obywatelstwa, mających na celu zachęcenie obywateli do partycypacji i protagonizmu, poprzez działania autoprodukcji, wymiany i dbania o przestrzeń publiczną, (3) Poprawa oferty kulturalnej dla lokalnej społeczności i mieszkańców, we współpracy z miejskimi instytucjami kultury, poprzez programowanie ukierunkowane na promowanie dialogu międzykulturowego i podnoszenie świadomości obywateli w zakresie problemów globalnych; (4) Udoskonalenie i tworzenie nowych struktur w celu wzmocnienia rozpoznawalności miejsca oraz zwiększenia jego wykorzystywania przez lokalną społeczność oraz (5) Wzmocnienie dynamiki między partnerami w planowaniu działań Centrum, w celu tworzenia inicjatyw, które mogą wydłużyć efektywność ich działań w dłuższej perspektywie" (Wniosek "Proposta di Collaborazione, Progetto di riqualificazione ed espansione delle attività del Centro Interculturale della Città di Torino", Co-City Ambito B5 - Corso Taranto 160, http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/proposta-di-collaborazione-per-co-city-areab5-corso-taranto-160.pdf, dostęp: 14.01.2023 r.; zob. także art. 1 ust. 3 umowy o współpracy).

Zgodnie z umową, w Centrum realizowane miały zostać następujące działania: (1) działalność wystawiennicza w odniesieniu do różnych dyscyplin artystycznych i wydarzeń międzykulturowych, otwarta dla mieszkańców i realizowana we współpracy z lokalną społecznością; (2) warsztaty edukacyjne otwarte dla grup młodzieży, dzieci i szkół; (3) działalność szkoleniowa skierowana do młodzieży i dorosłych, mająca na celu rozwijanie nowych umiejętności; (4) zajęcia rekreacyjno-sportowe otwarte dla wszystkich grup wiekowych; (5) działania stymulujące aktywne procesy obywatelskie (poprzez bezpośrednie zaangażowanie obywateli w pielęgnację przestrzeni, produkcję i wymianę dóbr oraz recykling), a pomocniczo względem wyżej wymienionych - (6) działania komunikacyjne, niezbędne dla promocji i uatrakcyjnienia obszaru w oczach mieszkańców (art. 1 ust. 4 umowy o współpracę). W przypadku pozyskania odpowiednich (dodatkowych) środków zewnętrznych, strony umowy dążyć miały również do: (7) rewitalizacji przestrzeni Centro Interculturale della Città di Torino (dziedzińca, sali konferencyjnej oraz mieszkania dozorcy); (8) utworzenia ścieżki rekreacyjno-sportowej oraz ogrodu botanicznego na dziedzińcu Centrum; (9) budowy boiska wielofunkcyjnego oraz (10) utworzenia punktu gastronomicznego (art. 1 ust. 4 umowy o współpracę).

Miasto, wraz z partnerami programu Co-City, zobligowało się do wspierania projektu Corso Taranto 160 w szczególności poprzez: (1) wsparcie urzędników w procesie realizacji projektu; (2) zwolnienie od ponoszenia wybranych należności publicznoprawnych; (3) realizację działań promocyjnych (informacyjnych i komunikacyjnych); (4) wyposażenie w rzeczy ruchome niezbędne do prowadzenia działalności będącej przedmiotem umowy[309]; (5) zwolnienie z opłat za korzystanie z przestrzeni Centro Interculturale oraz opłat za media (art. 3 umowy o współpracę); (6) wsparcie w poszukiwaniu, w trakcie obowiązywania umowy, dodatkowych środków finansowych, które będą mogły zostać przeznaczone na dalsze finansowanie przedsięwzięcia (art. 2 ust. 8 umowy o współpracę).

Metody partycypacji członków wspólnoty samorządowej w zarządzaniu zasobami wspólnymi w ramach programu Co-City różnią się w zależności od konkretnego projektu realizowanego na podstawie umowy o współpracę. W przypadku Centro Interculturale della Città di Torino (projekt Corso Taranto 160) umowa przewidywała powołanie Zarządu, w którego skład wejść mieli: (1) co najmniej jeden przedstawiciel każdego z Wnioskodawców[310]; (2) przedstawiciel

[309]M.in.: kosze na warzywa i owoce, ławki, stoły oraz inne wyposażenie, które dostarczone miało zostać przez Fundację Cascina Roccafranca.

[310] Wnioskodawcami były organizacje: ACTIONAID International Italia Onlus; Asosciazione JANELA; MAIS - Movimento per l'Autosviluppo, l'Interscambio e la Solidarietà; RE.RE. Ong; VIE D'INCONTRO S.C.S. ONLUS.

Centro Interculturale oraz (3) osoba wyznaczona przez władze Dystryktu 6. Zgodnie z umową, Zarząd posiadł m.in. kompetencje do: wspólnego ustalania celów, działań i sposobów ich realizacji w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz ewaluacji ich realizacji; monitorowania realizowanych inicjatyw i ocenę ich wpływu na przestrzeń i społeczność lokalną (za pomocą wspólnie ustalonych wskaźników); a także do rozpatrywania wszelkich wniosków o współpracę lub propozycji projektów zgłaszanych ze strony organizacji pozarządowych lub osób trzecich. W tym celu Zarząd spotykać się miał co najmniej 3 razy do roku (art. 2 ust. 9 umowy o współpracę).

Przedstawione powyżej założenia zostały następnie skutecznie przełożone na praktykę. Centro Interculturale della Città di Torino funkcjonuje nieprzerwanie od momentu uruchomienia[311], stanowiąc empiryczny dowód, że implementacja inicjatyw zgodnych z prezentowaną w niniejszej pracy koncepcją przekłada się na wymierne, wieloaspektowe korzyści zarówno dla interesariuszy, jak i dla jednostek samorządu terytorialnego.

2.3.3. Tło normatywne

Poszukiwanie normatywnego uzasadnienia dla realizacji opisanych wyżej praktyk rozpocząć należy od analizy postanowień Konstytucji Republiki Włoskiej[312]. Akt ten przewiduje, że prawo własności nie stanowi *ius infinitum*, a staje się przedmiotem ograniczeń[313] w taki sposób, „aby zapewnić jej społeczną funkcję i uczynić dostępną dla wszystkich”[314] (art. 42 zd. 3). Włoska ustawa zasadnicza nakłada również na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek sprzyjania, zgodnie z zasadą pomocniczości, oddolnym inicjatywom obywateli, jednostek i stowarzyszeń w zakresie działalności realizowanej w interesie ogólnym (art. 118 zd. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej). Tak zarysowane normy rangi konstytucyjnej dają asumpt do dalszych rozważań związanych z zarządzaniem zasobami wspólnymi przez członków włoskich wspólnot samorządowych.

Przechodząc do analizy treści norm prawa miejscowego, umożliwiających realizację omawianych przedsięwzięć, wskazać należy na dwa kluczowe akty: (1) wspomnianą

[311] Zob. http://www.interculturatorino.it (dostęp: 12.05.2025 r.)
[312] Costituzione della Repubblica italiana aggiornato alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022) https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA_Costituzione_testo%20vigente_agg_7_11_2022.pdf (dostęp: 16.01.2023 r.), dalej: „Konstytucja Republiki Włoskiej”.
[313] Ujętych w aktach normatywnych: „*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina (...) i limiti...*”. Zob. np. art. 44 Konstytucji Republiki Włoskiej.
[314] *„La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”* (art. 42 zd. 1-3 Konstytucji Republiki Włoskiej).

już uchwałę nr 375[315] oraz (2) uchwałę nr 391 z dnia 2 grudnia 2019 r. Rady Miasta Turynu w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu zarządzania miejskimi zasobami wspólnymi w Turynie”[316] (która z dniem 16 stycznia 2020 r. uchyliła uchwałę nr 375 i wprowadziła odrębne podstawy realizacji omawianych wyżej przedsięwzięć[317]).

Oba wspomniane akty poświęcone zostały określeniu zasad współpracy pomiędzy Miastem Turyn a członkami wspólnoty samorządowej w zakresie: (1) regeneracji (odtwarzania, rewitalizacji), (2) pielęgnacji i (3) zarządzania (współzarządzania) miejskimi zasobami wspólnymi (art. 1 ust. 2 uchwały nr 375 i art. 1 ust. 2 uchwały nr 391). Obie uchwały wprowadziły również szerokie definicje terminu „miejskich zasobów wspólnych”, obejmując zakresem obowiązywania rzeczy: materialne, niematerialne i cyfrowe[318], które mieszkańcy i organy administracji publicznej wspólnie uznają za przydatne do korzystania z podstawowych praw człowieka, indywidualnego i zbiorowego dobrobytu i interesu przyszłych pokoleń[319].

Uchwała nr 375 nie ograniczała kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o współpracę w zakresie regeneracji, pielęgnacji i zarządzania zasobami wspólnymi, z tym wyjątkiem, iż w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, działania realizowane na mocy uchwały i umowy o współpracę nie mogły prowadzić (nawet pośrednio) do osiągnięcia zysku (art. 2 ust. 1 lit c. oraz art. 4 uchwały nr 375). Rada Miasta oraz rady poszczególnych dzielnic miasta Turynu uprawnione były do wyznaczania obiektów (przestrzeni), które mogłyby stać się przedmiotem przedsięwzięcia realizowanego w myśl postanowień uchwały nr 375 (art. 8-9 uchwały nr 375).

[315] Uchwałę nr 375 z dnia 11 stycznia 2016 Rady Miasta Turynu w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu współpracy pomiędzy mieszkańcami i administracją w zakresie pielęgnacji, zarządzania i rewitalizacji miejskich zasobów wspólnych”.

[316] Deliberazione no. 391 del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019 „Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella Citta' di Torino” http://www.comune.torino.it/regolamenti/391/391.htm (dostęp: 16.01.2023 r.), dalej: „uchwała nr 391”.

[317] Pierwszy z wyżej wymienionych aktów stanowił podstawę do realizacji przedsięwzięć zainicjowanych w ramach projektu *„The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation”* przez większą część czasu jego trwania (zakończenie projektu Co-City planowane było na luty 2020 r.). Uchwała nr 391, która weszła w życie 16 stycznia 2020 r., zawiera natomiast rozwiązania normatywne umożliwiające realizację analizowanych przedsięwzięć w przyszłości. W związku z tym, autor w niniejszej części pracy przybliży rozwiązania ujęte w obu tych aktach.

[318] Uchwała nr 391 wymaga, aby rzeczy te „wchodziły w skład elementów przestrzeni miejskiej lub były związane z usługami użyteczności publicznej” (art. 2 lit. a uchwały nr 391).

[319] Uchwała nr 391 wprowadza w tym zakresie wymóg ścisłego związania rzeczy z „tożsamością, kulturą, tradycjami danego obszaru lub bezpośredniego powiązania z rozwojem życia społecznego wspólnot ten obszar zamieszkujących” (art. 2 lit. a uchwały nr 391).

Uchwała regulowała procedurę wystąpienia z wnioskiem o realizację przedsięwzięcia[320]. Wniosek interesariuszy (zwanych – zgodnie ze wspomnianym aktem – „aktywnymi obywatelami") stanowił informację publiczną i podlegał publikacji (art. 10 ust. 6 uchwały nr 375). W sytuacji, w której co najmniej dwie grupy aktywnych obywateli wystąpiły z wnioskiem dotyczącym tego samego zasobu wspólnego, uchwała wymagała, aby organy Miasta Turyn dążyły do konsolidacji proponowanych zamierzeń w ramach jednego, wspólnego przedsięwzięcia (art. 10 ust. 7 uchwały nr 375). Wnioski złożone w myśl postanowień uchwały przedkładane były następnie właściwej Komisji celem ich zaopiniowania. Te z zamierzeń, które otrzymały pozytywną opinię Komisji, podlegały zatwierdzeniu na mocy uchwały Rady Miasta Turynu, względnie właściwych rad dzielnic (art. 10 ust. 5 uchwały nr 375). Podjęcie uchwały rozpoczynało fazę współprojektowania.

Współpraca pomiędzy wnioskodawcami (aktywnymi obywatelami) a organami administracji publicznej w zakresie regeneracji, pielęgnacji i zarządzania zasobami wspólnymi przybrać mogła w szczególności postać: (1) udostępnienia rzeczy ruchomych i nieruchomości, a także zasobów niematerialnych i cyfrowych; (2) szeroko rozumianej współpracy organizacyjnej i informacyjnej na różnych etapach realizacji projektu (uchwała wymienia tu: m.in. planowanie, organizację, koordynację, zarządzanie, komunikację, monitoring i ewaluację), w tym na organizacji szkoleń oraz współpracy w zakresie realizacji wydarzeń kulturalnych; (3) konserwacji, renowacji oraz przebudowy ruchomości i nieruchomości, przy czym w przypadku nieruchomości – pod warunkiem, iż prowadzone działania nie doprowadzą do zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z obiektu (art. 6 ust. 2 uchwały nr 375). Współpraca ta przybrać charakter tymczasowy lub trwały (art. 6 ust. 1 uchwały nr 375).

Realizację przedsięwzięć na podstawie uchwały nr 375 poprzedzało zawarcie umowy o współpracę, która określała w szczególności: (1) cele współpracy; (2) czas trwania współpracy oraz zasady wypowiedzenia umowy; (3) sposób realizacji przedsięwzięcia oraz wzajemne zobowiązania stron, w tym zobowiązania finansowe; (4) sposoby korzystania z zasobów wspólnych objętych umową; (5) instrumenty i formy koordynacji działań i partycypacji (np. komitet sterujący, konsultacje społeczne, tzw. grupy focusowe); (6) zasady wzajemnej odpowiedzialności; (7) formy wsparcia zapewnianego przez miasto; (8) procedury dokumentowania, monitorowania i ewaluacji przedsięwzięcia; (9) rolę urzędników w realizacji przedsięwzięcia (np. możliwość zarządzania ewentualnymi sporami); (10) przyczyny

[320] Wniosek interesariuszy nie musiał przy tym ograniczać się wyłącznie do obiektów (przestrzeni) wskazanych przez Radę Miasta lub rady poszczególnych dzielnic (zob. art. 10 uchwały).

wykluczenia poszczególnych mieszkańców z realizacji przedsięwzięcia; (11) zasady zmiany umowy[321] (art. 5 ust. 2 uchwały nr 375).

Zgodnie z uchwałą, Miasto w ramach umowy o współpracę mogło zobowiązać się do świadczenia w szczególności następujących form wsparcia na rzecz aktywnych obywateli: (1) zwolnienia od obowiązku ponoszenia niektórych należności publicznoprawnych (art. 13 uchwały nr 375); (2) udostępnienia rzeczy ruchomych, w tym sprzętu ochronnego (art. 14 uchwały nr 375); (3) organizacji szkoleń (art. 15 uchwały nr 375); (4) zwolnienia od kosztów (lub zobowiązania się do ponoszenia przez miasto kosztów) związanych z korzystaniem z zasobu wspólnego (art. 16 ust. 3 uchwały nr 375).

Co istotne, na mocy umowy o współpracę organy administracji publicznej nie mogły zobowiązać się do przekazania na rzecz aktywnych obywateli środków publicznych (art. 16 ust. 2 uchwały nr 375). Aktywni obywatele mogli jednak samodzielnie prowadzić działalność zarobkową, w tym gospodarczą[322], w celu uzyskania środków na realizację określonych w umowie działań, pod warunkiem zapewnienia transparentności w zakresie przeznaczenia środków uzyskanych z takiej działalności (art. 17 ust. 1 uchwały nr 375).

Kolejny z przyjętych przez Radę Miasta Turynu w tym przedmiocie aktów – a więc wspomniana już uchwała nr 391 – także nie ograniczał kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o współpracę w sprawie regeneracji, pielęgnacji i zarządzania zasobami wspólnymi (art. 2 lit. b uchwały nr 391). Wręcz przeciwnie, w jego treści znalazło się potwierdzenie otwartego i inkluzywnego charakteru omawianych praktyk. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 uchwały nr 391, możliwość realizacji przedsięwzięć związanych z zarządzaniem zasobami wspólnymi, jako „instrument rozwoju człowieka", miała być dostępna dla każdego.

Uchwała wymaga, aby grupy interesariuszy, chcących wystąpić z wnioskiem o realizację zadania, były zarządzane na zasadach demokratycznych (art. 4 ust. 4 uchwały 391). Zrzeszenia nieformalne powinny dodatkowo wyznaczyć przedstawiciela do reprezentacji przed organami administracji publicznej (art. 4 ust. 3 uchwały nr 391).

Omawiany akt nałożył na Radę Miasta obowiązek sporządzenia – w porozumieniu z radami dzielnic – listy obiektów, które mogą stać się przedmiotem przedsięwzięć realizowanych

[321] Zgodnie z treścią uchwały nr 391, umowa o współpracę zawarta na podstawie tego aktu powinna zawierać ponadto w szczególności postanowienia określające zasady prowadzenia działalności gospodarczej (dozwolonej jednak wyłącznie jako działalność subsydiarna względem działalności non-profit).
[322] Działalność gospodarcza musiała być jednak prowadzona wyłącznie w sposób akcesoryjny (art. 17 ust. 2 uchwały nr 375).

w myśl postanowień uchwały (art. 5 uchwały nr 391). Dodatkowo, uchwała wprowadziła podstawę prawną do powołania (w drodze odrębnej uchwały) Rejestru Gwarantów – kolegialnego organu składającego się z ekspertów z zakresu nauk społecznych[323] (art. 6 ust. 1 uchwały nr 391). Z członków Rejestru Gwarantów Rada Miasta wyłania na trzyletnią kadencję 11 członków Rady Stałej ds. Miejskich Zasobów Wspólnych Miasta Turynu[324] (art. 6 ust. 2 uchwały nr 391) – organu pełniącego funkcje: konsultacyjne (art. 6 ust. 3 uchwały nr 391), opiniodawcze (art. 6 ust. 9 uchwały nr 391) i facylitacyjne (art. 6 ust. 5 i 6 uchwały nr 391) w procesach związanych z przygotowaniem i realizacją omawianych wyżej przedsięwzięć.

Uchwała nr 391 wprowadziła dwa kluczowe mechanizmy zapewniające partycypację mieszkańców w procesach związanych z regeneracją, pielęgnacją i zarządzaniem miejskimi zasobami wspólnymi: (1) współzarządzanie[325] (art. 8 – 13 uchwały nr 391) oraz (2) samozarządzanie[326] (art. 14 – 17 uchwały nr 391). Niezależnie od formuły współpracy, akt ten wymaga, aby działania realizowane w myśl uchwały nie doprowadziły do przejęcia do realizacji przez członków wspólnoty samorządowej podstawowych zadań publicznych, do których świadczenia prawnie zobligowane jest miasto (art. 3 ust. 1 lit. k uchwały nr 391).

Pierwsza z wymienionych wyżej, uregulowanych w uchwale nr 391 form współpracy – współzarządzanie (zasobami wspólnymi) – stanowi w dużej mierze powtórzenie (opisanych wyżej) regulacji wprowadzonych uchwałą nr 375 i sprowadza się do umożliwienia realizacji przedsięwzięć w oparciu o umowę o współpracę zawartą pomiędzy interesariuszami a miastem. Formuła samozarządzania stanowi natomiast pewne *novum*, nieznane poprzedniej uchwale. Biorąc więc pod uwagę powyższe, autor w dalszej części skupi się więc na charakterystyce rozwiązań właściwych dla instytucji samozarządzania.

Samozarządzanie miejskimi zasobami wspólnymi odnosi się do sposobu regeneracji, pielęgnacji i zarządzania miejskimi zasobami wspólnymi, realizowanych samodzielnie przez członków wspólnoty samorządowej (art. 2 lit. g uchwały nr 391). Uchwała precyzuje trzy zasadnicze formy, w których ramach których interesariusze mogą angażować się w omawiane przedsięwzięcia, wymieniając wśród nich: (1) Miejskie użytkowanie obywatelskie

[323] Wyłonionych w drodze przetargu.
[324] Dalej: „Rada Stała".
[325] Wł. *governo condiviso.*
[326] Wł. *autogoverno dei beni comuni.*

i zbiorowe[327] (art. 15 uchwały nr 391); (2) Zbiorowe zarządzanie obywatelskie[328] (art. 16 uchwały nr 391) oraz (3) fundację zasobów wspólnych (art. 17 uchwały nr 391).

Dwie pierwsze formuły współpracy miasta z interesariuszami różnią się przede wszystkim sposobem ich inicjacji. Podczas gdy miejskie użytkowanie obywatelskie i zbiorowe stanowi formę współpracy inicjowaną przez Radę Miasta[329] (art. 15 ust. 2 uchwały nr 391), zbiorowe zarządzanie obywatelskie inicjowane jest na wniosek samych członków wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 2 uchwały nr 391). Dalsze kroki zmierzające do przygotowania przedsięwzięć w ramach obu tych formuł przebiegają natomiast tożsamo: interesariusze chcący zaangażować się w omawiane inicjatywy zobowiązani są złożyć wniosek, do którego dołączona zostanie „Karta samozarządzania" – dokument określający proponowaną koncepcję zarządzania zasobem wspólnym w oparciu o metody demokratyczne, z wykorzystaniem narzędzi gwarantujących: dostępność i bezstronność w korzystaniu z tych zasobów (zob. 15 ust. 3 i 16 ust. 3 uchwały nr 391).

Formuła trzecia znacznie różni się jednak od wspomnianych już metod współpracy. Fundacja zasobów wspólnych (art. 17 uchwały nr 391) stanowi osobę prawną tworzoną w celu zarządzania jednym lub większą liczbą zasobów wspólnych w interesie publicznym, w tym – co istotne – w interesie przyszłych pokoleń (art. 2 lit. l uchwały nr 391). Nawiązanie współpracy pomiędzy miastem a interesariuszami w ramach tej formy kooperacji obywać się może zarówno poprzez: (1) utworzenie fundacji przez miasto (art. 17 ust. 1-3 uchwały nr 391), jak i (2) dołączenie przez miasto do istniejącej już fundacji[330] (art. 17 ust. 9 uchwały nr 391).

Co ważne, w przypadku tej formuły współpracy uchwała określa również sposób ograniczenia przez miasto władztwa w odniesieniu do zasobu wspólnego, będącego przedmiotem realizowanych wspólnie przedsięwzięć. Choć zgodnie z uchwałą zasób ten – przez cały okres trwania współpracy – stanowić powinien składnik mienia komunalnego[331], Miasto Turyn zobowiązać powinno się jednak do niepodejmowania określonych działań prawnych[332], które

[327] Wł. *Uso civico e collettivo urbano.*
[328] Wł. *Gestione collettiva civica.*
[329] Inicjatywę w tym zakresie podejmuje Rada Miasta, która na mocy uchwały przyjętej po zasięgnięciu opinii właściwej rady dzielnicy, udostępnia dany zasób wspólny, określając przy tym cele współpracy i wskazując osobę odpowiedzialną za nadzór nad danym obiektem. W przypadku obiektów, nad którymi zarząd w tym zakresie sprawuje rada dzielnicy, kompetencja do podjęcia uchwały przysługuje radzie dzielnicy (art. 15 ust. 2 uchwały nr 391).
[330] Zgodnie z art. 14 i nast. włoskiego kodeksu cywilnego.
[331] W tym okresie nie jest możliwe przekazanie własności danego zasobu na rzecz członków wspólnoty samorządowej lub fundacji zasobów wspólnych.
[332] Takich jak: zbycie, czy ustanowienie hipoteki na nieruchomości.

mogłyby wpłynąć na możliwość korzystania z obiektu lub przestrzeni. Po zakończeniu współpracy zasób stanowiący przedmiot przedsięwzięcia może natomiast zostać trwale przekazany na rzecz Fundacji (art. 17 ust. 1 uchwały nr 391).

Uchwała precyzuje także treść niektórych postanowień statutu fundacji zasobów wspólnych. Mianowicie, zgodnie z tym aktem statut powinien precyzować, że: (1) kompetencja do wyznaczania celów fundacji oraz kompetencje kontrolne przysługiwać będzie ogólnemu zebraniu mieszkańców[333]; (2) członkowie organów uprawnionych do kierowanymi sprawami fundacji będą wybierani na zasadach demokratycznych, zapewniających reprezentację wszystkich zainteresowanych stron, a procedury związane ze zmianą (odwoływaniem i powoływaniem) członków tych organów zapewniać będą ciągłość zarządzania; (3) fundacja zapewniać będzie mieszkańcom otwarty dostęp do zasobu wspólnego i działań podejmowanych w ramach przedsięwzięć dotyczących jego regeneracji, pielęgnacji i zarządzania; (4) Rada Stała[334] pełnić będzie funkcję gwaranta[335]; (5) treść statutu podlegać będzie monitoringowi oraz – w razie potrzeby – zmianom w celu dostosowania jego treści do zmieniających się okoliczności; (6) w przypadku likwidacji fundacji jej majątek stanie się własnością miasta. Statut określać powinien także (7) limit wkładów na rzecz fundacji, dokonywanych przez podmioty prywatne[336] (art. 17 ust. 5 uchwały nr 391) oraz (8) zasady monitorowania i ewaluacji realizacji przedsięwzięć oraz upubliczniania wyników tych procesów (art. 18 ust. 7 uchwały nr 391).

2.3.4. Podsumowanie

Głównym celem projektu realizowanego w latach 2017-2020 w ramach programu Co-City stała się poprawa sytuacji materialnej mieszkańców Turynu. Analiza: literatury przedmiotu, treści uchwał i wniosków, a także różnego rodzaju raportów i sprawozdań z realizacji projektów, pozwala wyprowadzić wniosek, iż omawiana na łamach niniejszej części pracy praktyka pozwala zaspokajać nie tylko potrzeby gospodarcze, ale i potrzeby społeczne[337] i środowiskowe[338] członków wspólnoty samorządowej miasta Turynu.

[333] prawo udziału w zebraniu przysługuje wszystkim mieszkańcom; działania zebrania muszą pozostawać w zgodzie z zasadami dostępności, przejrzystości i demokracji (art. 17 ust. 5 tiret 1 uchwały nr 391).
[334] Zob. wyżej.
[335] Uchwała nr 391 nie precyzuje jednak, z jakimi kompetencjami związana jest owa funkcja.
[336] Ogólne zebranie mieszkańców powinno sprawować kontrolę nad darowiznami udzielanymi przez podmioty prywatne powyżej ustalonego limitu.
[337] W szczególności poprzez: (1) tworzenie miejsc spotkań i wymiany poglądów; (2) szeroko rozumianą działalność kulturalną i sportowo-rekreacyjną oraz (3) świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej.
[338] W szczególności poprzez regenerację (rewitalizację) i pielęgnację przestrzeni wspólnej.

Podobnie jak w przypadku opisanych wcześniej przedsięwzięć, również i działania realizowane w ramach programu Co-City, umożliwiły nieformalnym grupom mieszkańców oraz lokalnym organizacjom pozarządowym oddolne zaspokajanie szeregu potrzeb (tak indywidualnych, jak i zbiorowych), w tym z zakresu: (1) bezpieczeństwa jednostki (m.in. poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, oraz zapewnianie miejsc pracy); (2) przynależności (poprzez działania na rzecz dobrej administracji); (3) uznania (poprzez zrzeszanie się i gromadzenie, udział w życiu publicznym, wyrażanie przekonań i myśli) oraz (4) samorealizacji (poprzez uczestnictwo w życiu kulturalnym, wolność twórczości artystycznej).

Rozwiązania normatywne przyjęte na mocy uchwały nr 375, a następnie uchwały nr 391, stwarzają podstawy umożliwiające członkom wspólnoty samorządowej Turynu na oddolne i samorządne realizowanie szerokiej gamy zadań publicznych, w tym w szczególności z zakresu: (1) infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna i turystyka); (2) ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna, zieleń gminna i zadrzewienia); (3) infrastruktury technicznej (gminne drogi, ulice, mosty, place, targowiska i hale targowe, utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych); (4) bezpieczeństwa obywateli i porządek publiczny (m.in. poprzez regenerację i pielęgnację opuszczonych budynków wchodzących w skład mienia komunalnego); (5) samorządności i współpracy (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, pobudzanie aktywności obywatelskiej, promocja gminy, współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych).

Jak wskazano powyżej, sprzyjanie oddolnym inicjatywom członków wspólnoty samorządowej stanowi konstytucyjny obowiązek organów jednostek samorządu terytorialnego we włoskim porządku prawnym (zob. art. 118 zd. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej). Zdaje się, iż tak sformułowany obowiązek zyskał na swoim znaczeniu w szczególności po kryzysie gospodarczym z 2008 r., gdy zapotrzebowanie na realizację tego typu oddolnych inicjatyw wzrosło. Uzasadnienia dla omawianej praktyki poszukiwać należy również w próbach mitygacji i adaptacji do skutków różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, które negatywnie wpływać mogą na realizację polityk publicznych, burząc przy tym „to, co miejskie" (*l'urbanite*). W tym aspekcie szczególnie widoczne jest powiązanie koncepcji zarzadzania zasobami wspólnymi Miasta Turynu z lefevbre'owskim *Le droit à la ville.*

2.4. Czysta energia dla wysp UE (La Palma, Hiszpania)

2.4.1. Wprowadzenie

Szczególnym rodzajem zasobu wspólnego jest energia elektryczna. Stanowi ona dobro niematerialne wykorzystywane przez członków danej wspólnoty, podatne na ryzyko jego (przynajmniej czasowego) wyczerpania m.in. na skutek nadmiernej eksploatacji (czego dowodem są zdarzające się w różnych częściach globu tzw. *blackouty*). Jednocześnie, energia elektryczna to produkt[339], mogący podlegać: wytwarzaniu, magazynowaniu, przesyłaniu, dystrybucji, obrotowi, a wreszcie sprzedaży[340], przy czym wszystkie te czynności – zgodnie z założeniami idei energetyki obywatelskiej – wykonywane mogą być również przez samych członków wspólnot samorządowych.

Ograniczony charakter energii elektrycznej jako zasobu wspólnego wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem antropogenicznych zmian klimatu[341] i nabiera istotnego znaczenia w kontekście kierunków polityki energetycznej, środowiskowej i klimatycznej poszczególnych państw oraz wspólnot międzynarodowych, takich jak Unia Europejska. Choć konieczność podejmowania działań mitygacyjnych i adaptacyjnych staje się dziś wyzwaniem dla wszystkich gospodarek świata, istnieją regiony, które w większym stopniu narażone są na negatywne skutki zmian klimatycznych, w tym te związane bezpośrednio z polityką energetyczną państw. Mowa tu w szczególności o obszarach wyspiarskich[342], których znaczenie w procesie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu staje się przedmiotem licznych dokumentów o charakterze: programowym, politycznym lub strategicznym[343], mających na celu ochronę tych szczególnych obszarów przed skutkami kryzysu klimatycznego[344].

---

[339] Zob. np. art. 449(1) § 1 zd. 2 k.c.

[340] Zagadnienia te szczegółowo uregulowane zostały w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43 ze zm., dalej: „p.e.".

[341]Zob. H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (red.), IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge-New York, 2022.

[342] Zob. D.E.V. Harter, S.D.H. Irl, B. Seo, M.J. Steinbauer, R. Gillespie, K.A. Triantis, J.-M. Fernández-Palacios, C.Beierkuhnlein, *Impacts of global climate change on the floras of oceanic islands – Projections, implications and current knowledge,* "Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics" 2015, 17(2), s. 160-183; H. Lazarus, *Sea Change: Island Communities and Climate Change,* "Annual Review of Anthropology" 2012, 41, s. 285-301.

[343] Zob. m.in. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4.02.2016 r. w sprawie specyficznej sytuacji wysp (2015/3014(RSP)); Deklaracja w sprawie wzmocnienia europejskiej współpracy w obszarze Morza Śródziemnego poprzez badania i innowacje, sporządzona 4 maja 2017 r. w Valletcie oraz Deklaracja w sprawie czystej energii dla wysp Unii Europejskiej, sporządzona 18 maja 2017 r. w Valettcie.

[344] Więcej na temat kryzysu klimatycznego, zob: E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2020, s. 17 i nast.

W powyższym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na program „Czysta energia dla wysp UE”[345] kształtujący politykę publiczną ukierunkowaną na transformację gospodarki obszarów wyspiarskich (docelowo) na gospodarkę bezemisyjną, opartą na energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, przy zapewnieniu aktywnego udziału przedstawicieli członków lokalnej społeczności w tym procesie. Choć założenia tego programu implementowane były na wielu obszarach wyspiarskich Unii Europejskiej[346], w dalszej części autor skupi się na przykładzie utworzonej w 2021 r. na San Miguel de la Palma (także: „La Palma”) spółdzielni energetycznej „Energía Bonita”. Przykład ten ukazuje bowiem wyraźnie, w jaki sposób realizowane „oddolnie” przedsięwzięcia z zakresu energetyki obywatelskiej[347] służyć mogą uspołecznianiu realizacji zadań zakresu gospodarki komunalnej, w tym przypadku dotyczących zaopatrzenia w energię elektryczną.

[345] Strona programu „Czysta Energia dla wysp UE” („Clean Energy for EU islands”): https://clean-energy-islands.ec.europa.eu/ (dostęp: 05.02.2023 r.).

[346] Wymienić należy m.in.: (1) Wyspy Aran (Irlandia); (2) archipelag Cres-Lošinj (Chorwacja); (3) Sifnos (Grecja); (4) Culatra (Portugalia); (5) Salina (Włochy) oraz La Palma (Hiszpania). Zob. M.M. Carrero, Ch. Protopapadaki, A. De Brouwer, L. Rakocevic, L. Vaz, W. Vanheusden, *Clean Energy for EU islands. From vision to action: hot to tackle transition on EU islands? Methodological Handbook*, Luksemburg, 2022, s. 65-66. Analiza dokumentów programowych i strategicznych, a także aktów normatywnych (zob. niżej), związanych z kształtowaniem polityki energetycznej Unii Europejskiej pozwala wyprowadzić wniosek, iż ostatnia dekada stanowiła okres znacznego wzrostu roli członków wspólnot samorządowych w procesie transformacji energetycznej państw członkowskich UE. Aktywny udział przedstawicieli szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie uznany został przez unijnych decydentów za czynnik konieczny (choć nie wystarczający) ku temu, aby sprostać wyzwaniu, jakim jest dekarbonizacja gospodarek państw członkowskich Unii.

[347] Przed poczynieniem dalszych rozważań, zwrócić należy uwagę na fakt, że formy udziału członków wspólnot samorządowych w procesie transformacji energetycznej w literaturze przedmiotu przybierają różne nazwy. W opracowaniach polskojęzycznych – dla określenia tego rodzaju działań – często używa się takich sformułowań, jak w szczególności: (1) demokracja energetyczna; (2) generacja rozproszona; (3) energetyka lokalna; (4) energetyka obywatelska; (6) energetyka prosumencka. Analiza źródeł angielskojęzycznych pozwala rozszerzyć ten katalog w szczególności o: (7) *decentralised power*; (8) *distributed energy resources*; (9) *distributed generation*; (10) *distrubuted power* oraz (11) *smart grid*. Stan taki powoduje niemały chaos terminologiczny (Zob. np. E. Okraszewska, *Demokracja energetyczna - społeczeństwo jako prosument energii elektrycznej,* „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, 2017, 43(2), s. 39-50; A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju,* Warszawa 2019, s. 13; M. Szyrski, *Definicja energetyki lokalnej* [w:] M. Szyrski (red.), *Energetyka lokalna. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa, 2019, LEX/el; M. Szyrski, *Problem różnorodności pojęciowej* [w:] M. Szyrski (red.), *Energetyka lokalna. Studium…*). Pamiętać przy tym należy, iż co do zasady, pomiędzy desygnatami przywołanych terminów zachodzi stosunek krzyżowania się. W celu zachowania pewnej spójności terminologicznej, w dalszej części pracy, dla określenia omawianych przedsięwzięć, autor posługiwać się więc będzie terminem „energetyka obywatelska” w odniesieniu do systemu, „w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu, przesyle i zarządzaniu energią” i którego fundamentem jest bezpośrednie zaangażowanie obywateli w proces transformacji energetycznej (A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce…,* s. 11; G. Seyfang, J.J. Park, *A.* Smith, *A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK,* “Energy Policy” 2013, 61, s. 977).

2.4.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia

Z uwagi na fakt, że spółdzielnia energetyczna „Energía Bonita”[348] stanowi przykład implementacji założeń programu „Czysta Energia dla Wysp UE”, wpisując się jednocześnie w założenia idei energetyki obywatelskiej oraz prosumeryzmu (które to idee cieszą się dużym zainteresowaniem wśród unijnych decydentów), charakterystykę funkcjonowania tego przedsięwzięcia rozpocząć należy od przywołania kluczowych tez kształtujących kierunek rozwoju owych idei na poziomie całej Unii Europejskiej. W praktyce to bowiem polityki sektorowe oraz prawo tworzone na szczeblu unijnym wyznaczyły ramy dla funkcjonowania omawianego przedsięwzięcia.

Pakiet dotyczący unii energetycznej – „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”[349], opublikowany dnia 25.02.2015 r. w Brukseli, podkreślił kluczową rolę członków wspólnot samorządowych w procesie transformacji energetycznej, wskazując, że obywatele Unii Europejskiej powinni brać czynny udział w rynku, ponosząc jednocześnie współodpowiedzialność za ten proces[350]. Zasadnicze znaczenie obywateli państw członkowskich w procesie realizacji polityki energetycznej Unii Europejskiej podkreślono również w Komunikacie Komisji Europejskiej „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (30.11.2016 r.)[351]. Dokument ten wymagał, by działania związane z transformacją energetyczną zmierzały do wzmocnienia pozycji konsumentów na rynku energii, poprzez wyposażenie ich w instrumenty zapewniające większą kontrolę nad kosztami tego zasobu[352]. Sam proces transformacji, zgodnie z Komunikatem, oparty powinien natomiast zostać na współpracy organów administracji publicznej[353] z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego[354].

---

[348] Spółdzielnia ta działa we właściwej prawu hiszpańskiemu formie *Sociedad Cooperativa de Consumidores y Usuarios* (co można przetłumaczyć jako „Spółdzielnia Konsumentów i Użytkowników”).

[349] Pakiet dotyczący unii energetycznej – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM(2015) 80 final, Bruksela 25.02.2015 r.

[350] Zob. str. 2 Pakietu.

[351] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, COM(2016) 860 final, Bruksela, 30.11.2016 r. (dalej także: „Komunikat «Czysta energia dla wszystkich Europejczyków»”) Komunikat składał się z ośmiu wniosków ustawodawczych, obejmujących sprawy: (1) zarządzania unią energetyczną, (2) struktury rynku energii elektrycznej; (3) efektywności energetyczną; (4) energii ze źródeł odnawialnych. Pakiet zawierał także (5) przepisy dotyczące Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

[352] Komunikat „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, s. 10.

[353] Tak na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym, unijnym, jak i międzynarodowym.

[354] Załącznik 2: „Działania na rzecz wzmocnienia czystej transformacji energetycznej” do Komunikatu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, s. 13.

W treści opublikowanego kilka lat później (11.12.2019 r.) Komunikatu Komisji Europejskiej „Europejski Zielony Ład”[355] (który to dokument odegrał znaczącą rolę w wyznaczaniu kierunków polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej w kolejnych latach) wskazano natomiast, iż przekształcenie Unii Europejskiej w "sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce" przebiegać powinno „w sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu sposób”, stawiając ludzi na pierwszym miejscu[356], a sam „Proces przechodzenia na czystą energię powinien angażować konsumentów i przynosić im korzyści”[357].

Poza wszelkimi wątpliwościami pozostawał więc fakt, że to w szeroko rozumianym społeczeństwie obywatelskim unijni decydenci upatrują siły napędowej transformacji energetycznej[358]. Teza ta znalazła swoje potwierdzenie także w treści Komunikatu Komisji Europejskiej „«Gotowi na 55»: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej” (14.07.2021 r.)[359], w którym podkreślono rolę zbiorowej odpowiedzialności w drodze do wspomnianej neutralności klimatycznej i wskazano, że proces ten obywać się powinien w sprzyjających włączeniu społecznemu[360] warunkach solidarności – tak wewnątrz-, jak i międzygeneracyjnej[361].

Aktywny udział przedstawicieli szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego stał się więc jednym z kluczowych postulatów polityki energetycznej Unii Europejskiej. Udział ten realizowany jest dziś dzięki wprowadzeniu do krajowych porządków prawnych państw członkowskich Unii rozwiązań normatywnych, które umożliwiają „przejmowanie” przez obywateli do realizacji zadań publicznych związanych z szeroko rozumianym zaopatrzeniem w energię elektryczną[362], a zastrzeżonych wcześniej do wyłącznej kompetencji dużych

[355] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 2-27 (dalej: „ Komunikat «Europejski Zielony Ład»”).
[356] Komunikat „Europejski Zielony Ład”, s. 2.
[357] Komunikat „Europejski Zielony Ład”, s. 7.
[358] gdyż „przełomowe przedsięwzięcia polityczne kończą się powodzeniem jedynie wtedy, gdy obywatele są w pełni zaangażowani w ich opracowywanie” (Komunikat „Europejski Zielony Ład”, s. 27).
[359] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „«Gotowi na 55»: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”, COM(2021) 550 final, Bruksela, 14.07.2021 r., s. 1-17 (dalej: „Komunikat «Gotowi na 55»”).
[360] Komunikat „Gotowi na 55”, s. 9.
[361] Komunikat „Gotowi na 55”, s. 1.
[362] które to zadania wcześniej wykonywane były w sposób scentralizowany, z reguły przez właściwe przedsiębiorstwa, nad którymi kontrolę sprawowały jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa.

przedsiębiorstw energetycznych[363]. Zadania te często realizowane są przez członków wspólnot samorządowych w formie różnego rodzaju inicjatyw, takich jak: (1) klastry energii; (2) spółdzielnie energetyczne; (3) spółki prawa handlowego, w tym spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego; (4) trusty i fundacje oraz (5) stowarzyszenia (m.in. tzw. *housing associations*)[364].

Szczególną uwagę w powyższym kontekście zwrócić należy na spółdzielnie (energetyczne). Stanowią one trwałe korporacje, z reguły nieograniczonej liczby osób, tworzone dla osiągnięcia wspólnego celu poprzez wspólne prowadzenie działalności gospodarczej[365]. Ich cechy konstytutywne, do których zaliczyć należy: (1) samorządność[366]; (2) dobrowolność; (3) zrzeszeniowy charakter; (4) trwałość oraz (5) ukierunkowanie na zaspokajanie gospodarczych, ale i społecznych i kulturalnych (oświatowo-kulturalnych) potrzeb swoich członków poprzez wspólne prowadzenie działalności gospodarczej[367], sprawiają, że spółdzielnie stanowią dziś

[363] Takich jak w szczególności: (1) wytwarzanie energii elektrycznej, jej (2) magazynowanie, (3) dystrybucja, (4) równoważenie zapotrzebowania na energię elektryczną oraz (5) obrót energią elektryczną. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L. z 2018 nr 328, s. 82–209 ze zm.; dalej także: „Dyrektywa RED II"); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. L. z 2018 nr 328, s. 210–230;; dalej także: „Dyrektywa 2018/2002"); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L. z 2019 nr 158, s. 125–199 ze zm.; dalej: „Dyrektywa 2019/944"). Jak wskazano w Opinii z dnia 02.02.2017 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE" (2017/C 034/07; dalej: „Opinia EKES"), rozwiązania te przyczynić się mogą do zmniejszenia kosztów przesyłu energii, lepszego wykorzystywania lokalnych źródeł energii oraz aktywizacji zawodowej lokalnych społeczności (Opinia EKES, teza 1.7).

[364] A. Caramizaru, A. Uihlein, *JRC science for policy report: Energy Communities: an overview of energy and social innovation, 2020,* Luxembourg 2020, s. 14-16.

[365] A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 628. Zauważyć należy, iż choć ruch spółdzielczy, którego początki datuje się na połowę XIX wieku, „odegrał znaczącą rolę w napędzaniu wzrostu i podnoszeniu konkurencyjności gospodarki oraz wspierał europejskie wartości solidarności, samorządności i demokracji" w Europie (M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce. Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2021, 83(3)*,* s. 183), to w Polsce, w związku z podporządkowaniem instytucji spółdzielni organom władzy centralnej w okresie politycznej dominacji ZSRR w Europie Środkowowschodniej, ruch ten nie cieszy się dziś dostatecznym zaufaniem (M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce…,* s. 184).

[366] Spółdzielnie, jako podmioty posiadające osobowość prawną, stanowią samorządne organizacje zarządzane przez swoich członków (zob. więcej: W. George, *Vorteile von Genossenschaftslösungen in der Energiewende.* "Informationen Zur Raumentwicklung, Heft" 2012, s. 503).

[367] W. George, *Vorteile von Genossenschaftslösungen*…, s. 503–514 [za:] J. Lowitzsch, F. Hanke, *Renewable energy cooperatives*: *financing consumer co-ownership in renewables* [w:] J. Lowitzsch, (red*.), Energy transition*, Cham, 2019, s. 140; A. Kidyba, *Prawo handlowe,* s. 628; International Cooperative Alliance: Cooperative identity, values & principles, https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity (dostęp: 04.02.2023 r.). Tak samo: EuroCoop: Co-operative Identity, https://www.eurocoop.coop/coop-page/theco-operativeidentity/ (dostęp: 04.02.2023 r.);

jedne z najbardziej popularnych form organizacyjnoprawnych, pozwalające na oddolne zaspokajanie swoich potrzeb przez samych obywateli[368].

Jeden z typów spółdzielni stanowią wspomniane już spółdzielnie energetyczne[369], a więc spółdzielnie, których głównym celem staje się oddolne zaspokajanie zapotrzebowania na energię elektryczną[370] w oparciu o: założenia idei energetyki obywatelskiej, prosumeryzm[371], a często także współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego (zdarza się bowiem, iż spółdzielnie energetyczne tworzone są lub wyposażane są w majątek przez jednostki samorządu terytorialnego)[372].

Co również istotne z punktu widzenia problematyki niniejszej pracy, ustrój wewnętrzny spółdzielni energetycznych opiera się na daleko idącej demokratyzacji procesów zarządczych (decyzje, dotyczące funkcjonowania spółdzielni energetycznych, w tym związane z zarządzaniem jej majątkiem, podejmowane są przez ich członków – bezpośrednio lub poprzez demokratycznie wybrane organy spółdzielni[373]). Jako szczególny rodzaj spółdzielni *in genere*, operują bowiem w zgodzie z tzw. zasadami rochdaleskimi[374]. Ich działalność opiera się więc na zasadach: (1) dobrowolnego i otwartego członkostwa; (2) demokratycznej kontroli członkowskiej; (3) ekonomicznego uczestnictwa członków (4) autonomii i niezależności; (5) kształcenia, szkolenia, informacji; (6) współdziałania oraz (7) troski o społeczność lokalną[375].

---

[368] Jak wskazuje Cooperatives Europe, w 2015 r. w Europie istniało niemal 180.000 spółdzielni, zrzeszających ponad 140 milionów członków (C.Q.Cocolina (red.), The power of Cooperation. Cooperatives Europe key figures 2015, Cooperatives Europe, 2016).

[369] Określane w literaturze anglosaskiej jako: „*cooperatives for renewable energy supply* (REScoops)", "*energy cooperatives*", "*renewable energy cooperatives*", "*electric cooperatives*" (zob. F. Coenen, G. Chalkiadakis, Ch. Akasiadis, T. Tsoutsos, T. Hoppe, Exploring energy saving policy measures by renewable energy supplying cooperatives (REScoops) [w:] Proceedings of the ECEEE 2017 Summer Study on Energy Efficiency: Consumption, Efficiency and Limits, Hyeres, France, 29 May–3 June 2017; T. Marzec, *Prawne perspektywy rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce*, "Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, 2(10), s. 26).

[370] Opinia EKES, teza. 6.1.

[371] Termin ten odnosi się do modelu, w którym „odbiorca energii, produkując ciepło lub energię elektryczną na własne potrzeby, jest jednocześnie jej producentem i konsumentem (prosumentem)" (A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, Energetyka obywatelska w Polsce…, s. 12).

[372] Zob. J. Lowitzsch, F. Hanke, *Renewable energy cooperatives*…, s. 147.

[373] F. Coenen, G. Chalkiadakis, Ch. Akasiadis, T. Tsoutsos, T. Hoppe, Exploring energy saving…, s. 381. Pojęcie spółdzielni energetycznej do polskiego porządku prawnego wprowadzono na mocy ustawy z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych (Dz. U. 2016, poz. 925).

[374] Czyli siedmioma zasadami spółdzielczymi, sformułowanymi przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (*The International Cooperative Alliance*; ICA). Nazwa wywodzi się od utworzonej w 1844 r. w Anglii „Roczdelskiej Spółdzielni Sprawiedliwych Pionierów" (ang. the „Rochdale Society of Equitable Pioneers"), stanowiącej jedną z pierwszych organizacji tego typu.

[375] International Cooperative Alliance: Cooperative identity, values & principles, https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity (dostęp: 04.02.2023 r.); Krajowa Rada Spółdzielcza:

Spółdzielnie energetyczne cieszą się popularnością wśród społeczności, w których realizowane są przedsięwzięcia w ramach programu „Czysta energia dla wysp UE". Na wyspach Aran (Irlandia) powstała spółdzielnia energetyczna Comharchumann Fuinnimh Oileáin Árann Teo (Aran Islands Energy Co-op)[376]. Mieszkańcy archipelagu Cres-Lošinj (Chorwacja) utworzyli spółdzielnię energetyczną Apsyrtides[377], a mieszkańcy wyspy Sifnos (Grecja) zdecydowali się założyć Ενεργειακή Κοινότητα Σίφνου Ε.Κοιν.Π.Ε. (spółdzielnię energetyczną Sifnos)[378]. Wyspa Culatra (Portugalia) stała się siedzibą Cooperativa para a Sustentabilidade da Ilha da Culatra (Spółdzielni na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Wyspy Culatra)[379], a na wyspie San Miguel de La Palma (Hiszpania) rozpoczęła działalność spółdzielnia energetyczna pod nazwą „Energía Bonita".

Szczególną uwagę zwrócić należy na ostatnią z wyżej wymienionych organizacji. Jeszcze w 2017 r. energia elektryczna na La Palmie – należącej do Królestwa Hiszpanii wyspy, zlokalizowanej nieopodal zachodniego wybrzeża Afryki na Oceanie Atlantyckim w archipelagu Wysp Kanaryjskich – w znacznej mierze wytwarzana była ze źródeł konwencjonalnych w elektrowni cieplnej Los Guinchos. Energia pochodząca ze źródeł odnawialnych reprezentowała jedynie 10% (12,4 MW ze 117,7 MW ogółem) mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji zlokalizowanych na wyspie[380]. Postępująca degradacja środowiska, następująca na skutek niewystarczającego dostępu do ekologicznych źródeł energii, a także wzrost zainteresowania ideą prosumeryzmu, sprawiły, że mieszkańcy wyspy w 2021 r.[381] zdecydowali się utworzyć Spółdzielnię Energetyczną „Energía Bonita" – organizację zrzeszającą osoby fizyczne oraz osoby prawne (w tym jednostki samorządu terytorialnego), działającą w celu popularyzacji wytwarzania i dystrybuowania energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych wśród mieszkańców wyspy.

Spółdzielnia działa w szczególności na rzecz: produkcji (ze źródeł odnawialnych), magazynowania oraz dystrybucji energii (elektrycznej oraz cieplnej), w celu późniejszego wykorzystywania jej przez członków spółdzielni oraz osoby wspólnie z nimi zamieszkujące. Działalność ta prowadzona jest przy tym – jak wskazuje sama organizacja – przy zapewnieniu

Zasady Spółdzielcze, https://www.krs.org.pl/spoldzielczosc/zasady-spodzielcze (dostęp: 04.02.2023 r.). Zob. T. Marzec, *Prawne perspektywy rozwoju*…, s. 27.

[376] Strona internetowa projektu: https://www.aranislandsenergycoop.ie (dostęp: 06.02.2023 r.).

[377] https://clean-energy-islands.ec.europa.eu/news/new-energy-cooperative-apsyrtides (dostęp: 22.02.2023 r.).

[378] Strona internetowa projektu: https://sifnosenergy.gr/ (dostęp: 06.02.2023 r.).

[379] Strona internetowa projektu: https://www.culatra2030.pt/noticias-newsletter/ (dostęp: 22.02.2023 r.).

[380] Clean Energy for EU Islands: Agenda para la Transitión a la Energía Limpia: La Palma, 2019, s. 7.

[381] Działania prowadzące do utworzenia organizacji zainicjowane zostały już w 2019 r.

korzyści: środowiskowych, ekonomicznych oraz społecznych dla partnerów spółdzielni, jej członków oraz społeczności lokalnych, wśród których spółdzielnia prowadzi działalność (art. 2 Statutu spółdzielni „Energía Bonita”[382]). Spółdzielnia realizuje szereg inwestycji zmierzających do pozyskiwania energii elektrycznej w skali lokalnej z odnawialnych źródeł energii - głównie energii promieniowania słonecznego.

Choć terenem działania spółdzielni „Energía Bonita” stał się cały obszar wyspy La Palma, z uwagi na obowiązujące prawo, omawiane przedsięwzięcie „podzielone” musiało zostać pierwotnie na szereg mniejszych inwestycji. Zgodnie bowiem z Dekretem Królewskim nr 244/2019 z dnia 5 kwietnia regulującym administracyjne, techniczne i ekonomiczne warunki zużycia energii elektrycznej na własny użytek[383] wytwarzanie energii elektrycznej za pomocą paneli fotowoltaicznych w modelu prosumenckim możliwe było tylko w przypadku, w którym miejsce dostarczania energii elektrycznej do odbiorcy końcowego energii (konsumenta) znajdowało się w odległości do 500 metrów od instalacji OZE[384]. Dnia 28 grudnia 2022 r. limit ten zwiększony został do 1000 metrów[385]. Z uwagi na powyższe ograniczenia, Spółdzielnia planuje przeprowadzić aż 20 inwestycji o lokalnej skali (co najmniej po jednym w każdej gminie), w tym polegających na lokalizacji paneli fotowoltaicznych o mocy 100 kW (lub więcej) wraz z infrastrukturą towarzyszącą[386].

Ponadto, w 2024 r. władze spółdzielni zawarły z Ministerstwem Edukacji, Kształcenia Zawodowego, Aktywności Fizycznej i Sportu Rządu Wysp Kanaryjskich umowę najmu dachów siedmiu ośrodków edukacyjnych działających na La Palmie, w celu zainstalowania na nich paneli fotowoltaicznych[387]. Umowę zawarto na okres 25 lat z możliwością jej przedłużenia[388]. Na mocy umowy spółdzielnia przejęła odpowiedzialność

[382] Proyecto Estatutos de la Cooperativa Energía Bonita, https://energiabonita.es/wp-content/uploads/2021/08/v7-Estatutos.pdf (dostęp: 05.02.2023 r., dalej “Statut EB”). Choć w nazwie samego dokumentu widnieje słowo “projekt” (“Proyecto”), dokument ten stanowi obowiązujący, podstawowy akt prawny, regulujący w szczególności: cele i zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania spółdzielni „Energía Bonita”. Zaakceptowanie treści statutu w tym właśnie brzmieniu stanowi element konieczny dołączenia do spółdzielni (zob. https://energiabonita.es/hazte-soci/, dostęp: 05.02.2023 r.).
[383] Dekret Królewski z dnia 5 kwietnia regulujące administracyjne, techniczne i ekonomiczne warunki zużycia energii elektrycznej na własny użytek («BOE» núm. 83, de 6.04.2019 r.; dalej: Dekret Królewski z 5.04.2019).
[384] Art. 3 lit. g Dekretu Królewskiego z 5.04.2019 r.
[385] Art. 15 ust. 1 Dekretu Królewskiego z mocą ustawy 18/2022 z dnia 18 października, zatwierdzającego środki mające na celu wzmocnienie ochrony odbiorców energii i przyczynienie się do zmniejszenia zużycia gazu ziemnego w ramach „Planu + bezpieczeństwo Twojej energii (+SE)”, a także jako środki dotyczące wynagrodzeń personelu w służbie sektora publicznego oraz ochrony ewentualnych pracowników rolnych dotkniętych suszą («BOE» núm. 251, de 19.10.2022 r.).
[386] https://energiabonita.es/proyectos/ (dostęp: 27.05.2026 r.).
[387] https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/sociedad/educacion-energia-bonita-sellan-acuerdo-pionero-mejorar-eficiencia-energetica-siete-centros-palma_1_11517433.html (dostęp: 25.05.2025 r.).
[388] *Ibidem.*

za zaprojektowanie, instalację, zarządzanie, eksploatację oraz bieżące utrzymanie infrastruktury; zobowiązała się także do dostarczania na rzecz Rządu Wysp Kanaryjskich 15% energii wytworzonej w instalacjach zainstalowanych na dachach budynków użyteczności publicznej[389].

Funkcjonowanie spółdzielni oparte zostało na zasadach demokratycznych. Oznacza to, iż: (1) działa ona przez swoje organy: Walne Zebranie (art. 38 – 46 Statutu EB), Zarząd (art. 47 – 52 Statutu EB) oraz organ nadzorczy, uprawniony m.in. do kontrolowania sprawozdań finansowych spółdzielni – Audytorów (art. 53-55 Statutu EB); (2) każdemu członkowi spółdzielni przysługuje jeden głos podczas obrad Walnego Zebrania (art. 44 ust. 1 Statutu EB), a (3) członkowie organów wybieralnych wybierani są spośród członków spółdzielni przez Walne Zebranie (art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 1 Statutu EB). Podczas gdy w maju 2025 r. w skład spółdzielni wchodziło 253 członków: 237 osób fizycznych i 16 osób prawnych[390], w tym podmioty publiczne[391], rok później – zgodnie z komunikatem samej spółdzielni – organizacja ta zrzeszała już 297 osób[392].

2.4.3. Tło normatywne

Prowadząc rozważania na temat normatywnego tła przedsięwzięcia, którego realizacja urzeczywistnia założenia: programów, strategii, a także aktów normatywnych opracowanych i przyjętych na poziomie Unii Europejskiej, nie sposób nie przywołać w tym miejscu kontekstu unijnego. Organy unijne posiadają kompetencję do kształtowania wspólnej polityki energetycznej (art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[393]), opierającej się na zasadach dekarbonizacji, konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw i – co istotne – zrównoważonego rozwoju.

Realizacji powyższej kompetencji, w zarysowanym powyżej kontekście związanym z rozwojem energetyki obywatelskiej, służą przede wszystkim instrumenty harmonizacji prawa unijnego: Dyrektywa RED II oraz Dyrektywa 2019/944, a także dyrektywa Parlamentu

---

389 https://clean-energy-islands.ec.europa.eu/news/government-canary-islands-partners-energia-bonita-solar-panel-installation-educational-center (dostęp: 25.05.2025 r.).

390 Stan na dzień 25.05.2024 r. Zob. więcej https://energiabonita.es/ (dostęp 25.05.2025 r.). Na dzień 13.02.2024 r. Spółdzielnia liczyła 160 członków, w tym 145 osób fizycznych i 15 osób prawnych. Zwiększenie liczby członków spółdzielni do dowód na to, że organizacja intensywnie się rozwija.

391 Choć spółdzielnia nie udostępnia informacji na temat tego, ile dokładnie podmiotów publicznych zrzesza, ani które gminy są jej członkami, z publikowanych przez nią danych wynika, że „lokalna administracja" (jak to określa sama spółdzielnia) od samego początku funkcjonowania organizacji wchodzi w jej skład. Zob. https://energiabonita.coop/que-y-quienes-somos/ (dostęp: 25.05.2025 r.). https://www.instagram.com/p/DXtfiGxjLOi/?utm (dostęp: 27.05.2026 r.).

392 W najnowszym komunikacie przedstawiciele organizacji nie rozróżniali jednak kategorii członków.

393 Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1–388, dalej: „TFUE".

Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652[394] („dyrektywa RED III").

Mocą dyrektywy RED II wprowadzono do prawa Unii Europejskiej instytucję „społeczności energetycznej działającej w zakresie energii odnawialnej" (dalej także: „SE"), stanowiącą podmiot prawny, który spełnia łącznie następujące przesłanki: (1) opiera się na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie, jest niezależny i skutecznie kontrolowany przez udziałowców lub członków zlokalizowanych w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tego podmiotu prawnego i przez niego rozwijanych[395]; (2) jego udziałowcy lub członkowie są osobami fizycznymi, małymi lub średnimi przedsiębiorstwami (MŚP)[396] lub organami lokalnymi, w tym gminnymi, a (3) jego podstawowym celem – zamiast przynoszenia zysków finansowych – jest raczej przynoszenie korzyści środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych jego udziałowcom, członkom lub lokalnym obszarom, na których on działa (art. 2 pkt 16 dyrektywy RED II)[397].

Przyjęta niedługo później, dyrektywa 2019/944 wprowadziła natomiast do porządku prawnego UE kategorię „obywatelskiej społeczności energetycznej" (dalej: „OSE"), rozumianą jako osoba prawna, która spełnia łącznie następujące przesłanki: (1) opiera się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie i która jest skutecznie kontrolowana przez członków lub udziałowców będących osobami fizycznymi, organami samorządowymi, w tym gminami, lub małymi przedsiębiorstwami[398]; (2) ma za główny cel zapewnienie nie tyle zysków finansowych, co raczej środowiskowych, gospodarczych lub społecznych korzyści dla swoich członków lub udziałowców lub obszarów lokalnych, na których prowadzi ona działalność; oraz (3) może zajmować się wytwarzaniem, w tym ze źródeł odnawialnych, dystrybucją, dostawami, zużywaniem, agregacją lub magazynowaniem energii, świadczeniem usług w zakresie

[394] Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2413.
[395] Zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym.
[396] Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy RED II, „MŚP" oznacza mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo zdefiniowane w art. 2 załącznika do zalecenia Komisji 2003/361/WE dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE L 2003 nr 124, s. 36).
[397] Jak wskazano w motywie 70. Tej dyrektywy, „Uczestnictwo obywateli i władz lokalnych w projektach dotyczących energii odnawialnej za pośrednictwem społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej przynosi znaczną wartość dodaną w postaci lokalnej akceptacji dla energii ze źródeł odnawialnych oraz dostępu do dodatkowego kapitału prywatnego, co z kolei skutkuje lokalnymi inwestycjami, większym wyborem dla konsumentów i powszechniejszym uczestnictwem obywateli w transformacji energetyki".
[398] Zgodnie z art. 2 pkt 7 dyrektywy 2019/944, „małe przedsiębiorstwo" to przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 osób, którego roczny obrót lub bilans roczny nie przekracza 10 mln EUR.

efektywności energetycznej lub ładowania pojazdów elektrycznych lub świadczeniem innych usług energetycznych swoim członkom lub udziałowcom (art. 2 pkt 11 dyrektywy 2019/944).

Przywołane powyżej akty prawne nie miały na celu nałożenia na państwa członkowskie UE obowiązku wprowadzenia do krajowych porządków prawnych norm kształtujących zupełnie nowe formy organizacyjno-prawne w których zrzeszać mogliby się mieszkańcy chcący partycypować w inicjatywach z zakresu energetyki obywatelskiej. Jak wskazuje Mariusz Szyrski: „omawiane definicje należy zaliczyć raczej do definicji o charakterze pojemnym”[399]. Przedstawione dyrektywy zawierają normy kształtujące szereg praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem różnych kategorii podmiotów, które z uwagi na zasady zorganizowania i cel działania uznane mogą zostać za SE lub OSE.

Mocą wskazanych powyżej dyrektyw, państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane zostały do spełnienia szeregu warunków, mających ułatwić odbiorcom końcowym energii proces zrzeszania się w ramach OSE oraz SE, w tym do stworzenia takich ram regulacyjnych, które: (1) zapewniać będą odbiorcom końcowym możliwości (otwartego i dobrowolnego) uczestniczenia w inicjatywach OSE oraz SE, przy zachowaniu ich praw i obowiązków (art. 22 ust. 1 dyrektywy RED II oraz art. 16 ust. 1 lit. a-c oraz ust. 4 lit. f dyrektywy 2019/944); (2) pozwolą przeciwdziałać dyskryminacji i nierównemu traktowaniu osób uczestniczących w inicjatywach OSE oraz SE (art. 22 ust. 1, ust. 2 lit. c oraz ust. 4 lit. a, e oraz i dyrektywy RED II oraz art. 16 ust. 1 lit. c i e dyrektywy 2019/944); (3) przyznawać będą inicjatywom OSE oraz SE prawo do samodzielnego wykonywania szeregu czynności związanych w szczególności z: produkcją, zużywaniem, magazynowaniem i obrotem energią elektryczną (art. 22 ust. 2 dyrektywy RED II oraz art. 16 ust. 2 lit. b, ust. 3 lit. a i e dyrektywy 2019/944), a także (4) zapewniać będą współpracę pomiędzy OSE/SE oraz operatorami danego systemu dystrybucyjnego (art. 22 ust. 4 lit. c dyrektywy RED II oraz art. 16 ust. 1 lit. d dyrektywy 2019/944).

Przechodząc na grunt prawa krajowego Królestwa Hiszpanii zauważyć należy, że na mocy Dekretu Królewskiego z mocą ustawy nr 23/2020 z dnia 23 czerwca, zatwierdzającego środki w dziedzinie energii i innych dziedzin reaktywacji gospodarczej[400], wprowadzono do ustawy nr 24/2013 z dnia 26 grudnia o sektorze energii elektrycznej[401] definicję „społeczności energii

[399] M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce…,* s. 188. Zdaniem M. Szyrskiego: „Jest to oczywisty zabieg prawodawcy unijnego, mający na względzie konieczność przeniesienia tych regulacji każdorazowo na poziomy krajowe” (M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce…,* s. 188).
[400] «BOE» núm. 175, de 24/06/2020, dalej „Dekret Królewski z 24.06.2020”
[401] «BOE» núm. 310, de 27/12/2013., dalej „ustawa 24/2013”.

odnawialnej" (his. *Las comunidades de energías renovables*)[402]. Zdaniem ekspertów, dekret ten nie przyczynił się jednak do pełnej transpozycji przywołanych wyżej dyrektyw do hiszpańskiego porządku prawnego[403]. Brak pełnej transpozycji unijnych regulacji z zakresu energetyki obywatelskiej nie utrudnił jednak w istotny sposób funkcjonowania omawianej na łamach niniejszej pracy spółdzielni energetycznej; nie powstrzymał także członków hiszpańskich wspólnot samorządowych od angażowania się w tego rodzaju inicjatywy.

Spółdzielnia „Energía Bonita" utworzona została na podstawie ustawy nr 27/1999 z dnia 16 lipca 1999 r. o spółdzielniach[404]. Przepis art. 1 ust. 1 tego aktu definiuje spółdzielnie jako dobrowolne zrzeszenia osób, tworzone w celu wykonywania działalności gospodarczej prowadzącej do zaspokajania gospodarczych i społecznych potrzeb ich członków, posiadające demokratyczny ustrój i działające zgodnie z zasadami sformułowanymi przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy i przepisami ustawy o spółdzielniach (art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach)[405]. Spółdzielnie utworzone na prawie hiszpańskim posiadają osobowość prawną (art. 7 ustawy o spółdzielniach). Akt ten wyróżnia spółdzielnie pierwszego stopnia (his. *las cooperativas de primer grado*) oraz spółdzielnie drugiego stopnia (his. *Las cooperativas de segundo grado*), będące związkami spółdzielni[406] (przy czym spółdzielnia socjalna „Energía Bonita" stanowi spółdzielnię pierwszego stopnia).

[402] „Społeczności energii odnawialnej", to osoby prawne, oparte na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie, niezależne i skutecznie kontrolowane przez udziałowców lub członków zlokalizowanych w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tego podmiotu prawnego i przez niego rozwijanych, których udziałowcy lub członkowie są są osobami fizycznymi, MŚP lub organami lokalnymi, w tym gminnymi i których podstawowym celem – zamiast przynoszenia zysków finansowych – jest raczej przynoszenie korzyści środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych jego udziałowcom, członkom lub lokalnym obszarom, na których one działają (art. 6 ust. 1 lit. j ustawy 24/2013).

[403] Regulacje dyrektyw RED II oraz 944/2019 dotyczące OSE oraz SE nie zostały w pełni transponowane do hiszpańskiego porządku prawnego. Mimo, iż Dekret Królewski z 24.06.2020 wprowadził do ustawy 24/2013 definicję „Społeczności energii odnawialnej" i uprawnił tego rodzaju podmioty do udziału w aukcjach energii, wskazuje się, że kwestie te wymagają dalszej regulacji (zob. Annex 5 – Community energy legislation in Spain [w:] A. De Brouwer, M.M. Carrero, L. Rakecevic, Clean energy for EU islands: Study on regulatory barriers and recommendation for clean energy transition on the islands Spain, Clean energy for EU islands, 2022, s. 74).

[404] Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas («BOE» núm. 170, de 17 de julio de 1999), tekst ujednolicony; dalej: "ustawa o spółdzielniach".

[405] His. *La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley.*

[406] Spółdzielnie pierwszego stopnia tworzone mogą być przez co najmniej 3 osoby (art. 8 ustawy o spółdzielniach), a w ich skład wchodzić mogą zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, w tym samorządowe i państwowe osoby prawne (art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach). Podobną typologię przewiduje m.in. motyw 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE) (Dz. Urz. UE L z 2003 nr 207, p.1). W związku z faktem, iż spółdzielnia „Energía Bonita" stanowi spółdzielnię pierwszego stopnia, w dalszej części pracy autor odnosić się będzie wyłącznie do spółdzielni pierwszego stopnia.

Wspomniana ustawa wymaga, aby spółdzielnie prowadziły swoją działalność na podstawie statutu (art. 10 ustawy o spółdzielniach) oraz posiadały co najmniej trzy statutowe organy: (1) Walne Zebranie (his. *La Asamblea General*) – najwyższy organ spółdzielni; (2) Zarząd (his. *El Consejo Rector*) – organ prowadzący sprawy spółdzielni i reprezentujący ją na zewnątrz, oraz Radę Audytorów (his. *La Intervención*) – organ sprawujący funkcje kontrolne i nadzorcze (art. 19 ustawy o spółdzielniach). Akt ten dopuszcza również istnienie przewidzianych statutem danej spółdzielni organów doradczych, takich jak w szczególności Komitet Zasobów (his. *un Comité de Recursos*) (art. 19 ustawy o spółdzielniach)[407].

Spółdzielnia „Energía Bonita" utworzona została na czas nieokreślony (art. 6 statutu EB) a teren jej działania ograniczony został do obszaru wyspy La Palma[408] (art. 5 statutu EB). W skład członków spółdzielni „Energía Bonita" wejść mogą: osoby fizyczne oraz osoby prawne: małe lub średnie przedsiębiorstwa (MŚP)[409] i jednostki samorządu terytorialnego, które są odbiorcami końcowymi i które, podzielając cele statutowe organizacji[410], dążą do pozyskiwania energii elektrycznej oraz cieplnej na jak najlepszych warunkach (art. 7 statutu EB). Przystępując do spółdzielni, członkowie muszą wpłacić w całości wkład, którego kwotę (w przypadku członków przystępujących do spółdzielni po dniu jej utworzenia) reguluje uchwała Walnego Zebrania (art. 8 lit. c statutu EB).

Członkom „Energía Bonita" przysługuje w szczególności bierne i czynne prawo wyborcze do organów tej organizacji (art. 11 lit. c statutu EB). Mogą oni także brać udział w obradach

[407] Ustawa o spółdzielniach zawiera szereg norm regulujących w szczególności: zasady tworzenia spółdzielni (art. 7-11 ustawy o spółdzielniach); zasady nabywania członkostwa oraz prawa i obowiązki członków (art. 12-18 ustawy o spółdzielniach); ustrój wewnętrzny spółdzielni (art. 19-44 ustawy o spółdzielniach); zasady prowadzenia gospodarki finansowej (art. 45-59 ustawy o spółdzielniach); zasady rachunkowości i postępowania z dokumentami (art. 60-62 ustawy o spółdzielniach); zasady łączenia, przekształcania oraz likwidacji (art. 63-76 ustawy o spółdzielniach); przepisy dotyczące spółdzielni drugiego stopnia (art. 77-79 ustawy o spółdzielniach); przepisy szczególne dla poszczególnych typów spółdzielni (art. 80-104 ustawy o spółdzielniach).

[408] Choć jak wskazano powyżej, z uwagi na restrykcyjne regulacje prawne dotyczące lokalizacji inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii, faktyczny teren działania spółdzielni ograniczony został do kilku osad znajdujących się na wyspie.

[409] Zob. art. 2 pkt 16 lit. b dyrektywy RED II.

[410] Głównym celem spółdzielni jest dostarczanie towarów i usług zakupionych od osób trzecich lub wyprodukowanych przez siebie, do użytku i konsumpcji jej członków i osób z nimi zamieszkujących. W celu realizacji celu spółdzielnia prowadzi działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych (art. 2 ust. 1 statutu EB) oraz agregacji popytu, magazynowania, dystrybucji energii i świadczenia usług z tym związanych, w tym: prowadzenia badań, projektowania, inżynierii, rozwoju, budowy, eksploatacji, konserwacji, usuwania odpadów, usług analitycznych, inżynieryjnych lub energetycznych, technicznych, prawnych i ekonomicznych oraz usług doradczych, wspierających osoby trzecie w rozwoju tego typu usług i obiektów (art. 2 ust. 2 statutu EB). Spółdzielnia działa również w celu pozyskiwania energii elektrycznej oraz cieplnej na jak najlepszych warunkach (art. 2 ust. 3 *in principio* statutu EB). Jak wskazano w statucie, cele te realizowane być powinny „bez zapominania o tym, że podstawowym celem organizacji jest zapewnienie korzyści środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych dla jej partnerów lub członków albo dla obszarów lokalnych, na których działa, a nie zysk finansowy" (art. 2 ust. 3 statutu EB).

organów, których są członkami, formułować wnioski oraz głosować nad przedstawionymi im wnioskami na Walnym Zebraniu oraz podczas posiedzeń innych organów spółdzielni, o ile są ich członkami (art. 11 lit. b statutu EB). Statut organizacji wprowadza również postanowienia zapewniające członkom spółdzielni szereg uprawnień związanych z dostępem do informacji o bieżących działaniach podmiotu (zob. art. 11 lit. d, art. 12 statutu EB)[411].

Najwyższym organem spółdzielni jest Walne Zebranie (*La Asamblea General*), które może być zwoływane jako zwyczajne lub nadzwyczajne (art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 1 statutu EB) i które uprawnione jest do podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach związanych z funkcjonowaniem spółdzielni (art. 38 ust. 3 statutu EB). Każdemu członkowi Spółdzielni przysługuje jeden głos podczas obrad tego organu (art. 44 ust. 1 statutu EB). Organem uprawnionym do prowadzenia spraw i reprezentacji spółdzielni jest jej Zarząd (*El Consejo Rector*), składający się z 9 członków zwyczajnych: prezesa, wiceprezesa, sekretarza i 6 członków, wybieranych spośród członków spółdzielni na Walnym Zebraniu (art. 47 ust. 1 i art. 48 ust. 1 statutu EB), powoływanych na trzyletnią kadencję (art. 50 ust. 1 statutu EB). Funkcję organu nadzorczego spółdzielni pełni z kolei Rada Audytorów[412] (*Los Interventores*), składająca się z dwóch członków, wybieranych w ten sam sposób, co członkowie Zarządu (art. 53 ust. 1 statutu EB), posiadająca w szczególności kompetencję do badania i opiniowania rocznego sprawozdania finansowego spółdzielni (art. 54 ust. 1 statutu EB).

Co ważne, biorąc pod uwagę rozważania poczynione w dalszej części pracy dotyczącej modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, statut spółdzielni „Energía Bonita" zawiera regulacje wprowadzające system proporcjonalnych sankcji, przewidzianych za naruszenie obowiązków członkowskich. Naruszenia te podzielone zostały na „wykroczenia ogólne" oraz „wykroczenia związane z niepłaceniem należności". Od rangi wykroczeń statut uzależnia stopień dolegliwości sankcji przewidzianych za ich popełnienie (art. 15 *in principio* statutu EB).

Wśród „wykroczeń ogólnych" statut wymienia: (1) „bardzo poważne wykroczenia", do których zaliczyć należy w szczególności: oszustwo, w tym oszustwo dotyczące wkładów i spełniania

[411] Każdy członek ma w szczególności prawo do otrzymywania informacji niezbędnych do korzystania z praw członka i wypełniania obowiązków członkowskich (art. 11 lit. d statutu EB). Członkowie spółdzielni mają także prawo co najmniej do: (1) otrzymania kopii statutu oraz regulaminu wewnętrznego (wraz ze zmianami); (2) dostępu do rejestru członków, protokołów z Walnego Zebrania, odpisów uchwał podjętych na Walnych Zebraniach; (3) dostępu do uwierzytelnionych odpisów uchwał Zarządu, które dotyczą danego członka; (4) badania dokumentów, które mają być przedłożone Walnemu Zebraniu, w tym sprawozdań finansowych i sprawozdań z pracy Zarządu; (5) żądania na piśmie lub ustnie różnego rodzaju informacji związanych z pracą statutowych organów spółdzielni (zob. art. 12 statutu EB).
[412] W liczbie dwóch.

warunków wymaganych do uzyskania członkostwa, fałszerstwo dokumentów, naruszanie tajemnicy spółdzielni, bezpodstawne podawanie się za członków organów spółdzielni, niewywiązywanie się z zobowiązań finansowych wobec spółdzielni, a także niewywiązywanie się z różnego rodzaju innych obowiązków członkowskich (zob. art. 15 statutu EB); (2) „poważne wykroczenia", na które składają się: nieuzasadniony brak uczestnictwa w (należycie zwołanych) obradach Walnego Zebrania[413], złe traktowanie innych członków spółdzielni oraz popełnienie „drobnego wykroczenia", gdy w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy członek ukarany został za trzy „drobne wykroczenia"; a także (3) „drobne wykroczenia", takie jak: nieusprawiedliwiona nieobecność podczas obrad Walnego Zebrania, brak uwzględnienia lub poszanowania innego członka spółdzielni w działalności społecznej oraz niezawiadomienie sekretarza spółdzielni o zmianie adresu w ciągu dwóch miesięcy od dnia tego zdarzenia (art. 15 statutu EB). Dotkliwość sankcji, przewidzianych za „wykroczenia" stypizowane w art. 15 statutu EB, zależy od rangi przewinienia. W przypadku „drobnych wykroczeń" członek spółdzielni może zostać ukarany: upomnieniem słownym lub pisemnym lub grzywną w wysokości od 10 do 20 euro. Popełnienie „poważnych wykroczeń" wiąże się z grzywną w wysokości od 60 do 150 euro. W przypadku popełnienia „bardzo poważnego wykroczenia", na członka może zostać nałożona sankcja w postaci: grzywny w wysokości od 151 do 500 euro, zawieszenia w prawach członka lub wydalenia ze spółdzielni (art. 15 *in fine* statutu EB)[414].

2.4.4. Podsumowanie

Postępująca destabilizacja klimatu planety sprawia, iż polityczni decydenci coraz częściej poszukiwać muszą nowatorskich i innowacyjnych rozwiązań, mogących przyczynić

[413] Jeżeli członek był dwukrotnie karany za drobne wykroczenia w postaci braku uczestnictwa w obradach Walnego Zebrania w ciągu ostatnich pięciu lat.

[414] Należy jedynie zaznaczyć, że od momentu zakończenia opracowywania powyższego rozdziału, do dnia złożenia rozprawy doktorskiej, doszło do kilku zmian w zakresie warstwy normatywnej przedsięwzięcia. W życie weszła Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias («BOE» núm. 284, de 26.11.2022), wprowadzając z dniem 10 stycznia 2023 r. odrębny – względem ustawy z dnia 16 lipca 1999 r. o spółdzielniach – reżim prawny określający zasady funkcjonowania spółdzielni kanaryjskich. W międzyczasie doszło również do zmiany statutu EB (nowa wersja dostępna jest pod linkiem: https://energiabonita.coop/wp-content/uploads/2023/05/v8-Estatutos.docx.pdf?, dostęp: 05.06.2026 r.). W nowym statucie m.in.: (1) rozszerzono przedmiot działalności o zrównoważoną mobilność (art. 2 ust. 2); (2) poszerzono katalog potencjalnych członków o organizacje non-profit (art. 7); (3) doprecyzowano zasady wnoszenia i zwrotu wkładów (art. 14, 17, 20); czy (4) dostosowano zasady funkcjonowania spółdzielni do nowych przepisów, wprowadzonych na mocy Ley 4/2022. Autor – mimo powyższych zmian – przyjął za podstawowy punkt odniesienia brzmienie statutu Energía Bonita w uprzednim brzmieniu (przyjętym na kanwie ustawy nr 27/1999 z dnia 16 lipca 1999 r. o spółdzielniach), traktując późniejsze zmiany jako materiał pomocniczy, dokumentujący dalszą instytucjonalną ewolucję organizacji. Analiza przywołanych w tej części pracy przypadków służyć ma bowiem przede wszystkim modelowaniu rozwiązań, które przyczynią się do wzmocnienia aplikacyjnego charakteru omawianej w pracy koncepcji. Dla prowadzonej analizy kluczowe znaczenie ma więc uchwycenie, w jaki sposób omawiane przedsięwzięcia rozwijały się w czasie – zwłaszcza w okresie, w których ich ramy prawne dopiero się kształtowały.

się do mitygacji i adaptacji gospodarek państw do nowej środowiskowej rzeczywistości. Analiza przywołanych w niniejszej części pracy dokumentów o charakterze: programowym, politycznym i strategicznym, tworzących ogólne ramy dla polityki energetycznej Unii Europejskiej, pozwala wyprowadzić wniosek, iż szczególną rolę w tym trudnym i wymagającym procesie pełnić powinni członkowie wspólnot samorządowych.

W tym kontekście, spółdzielnie energetyczne zdają się być odpowiednim narzędziem do tego, aby transformować lokalne, regionalne, krajowe, a niekiedy i ponadnarodowe[415] gospodarki na model zrównoważony i bezemisyjny w prawdziwie oddolny i obywatelski sposób. Jak każde tego typu inicjatywy, spółdzielnie energetyczne nie są odporne na niepowodzenia. Pewna popularność, jaką organizacje te cieszą się w szczególności w krajach Europy Zachodniej, pozwala jednak wierzyć, iż rola spółdzielni energetycznych w procesie mitygacji i adaptacji do mian klimatu stale będzie wzrastać. Jednocześnie, w literaturze wskazuje się, iż tego rodzaju przedsięwzięcia często przejawiają cechy właściwe dla teorii zarządzania zasobami wspólnymi (ang. *commons*, *common pool-resources*) w ujęciu Elinor Ostrom[416].

Opisana powyżej działalność mieszkańców La Palmy pozwala im oddolnie i samodzielnie realizować potrzeby z zakresu: (1) bezpieczeństwa (tak jednostki, jak i bezpieczeństwa grupowego), w szczególności poprzez zapewnianie mieszkańcom wyspy szeroko pojętego bezpieczeństwa energetycznego opartego na odnawialnych (a więc w tym wypadku nieskończonych) źródłach energii. Prowadzenie owych działań w ramach spółdzielni sprzyja natomiast realizacji potrzeb: (2) przynależności (potrzeba dysponowania własnymi zasobami i bogactwami naturalnymi); (3) uznania (m.in. potrzeba zrzeszania się i gromadzenia, potrzeba udziału w życiu publicznym); (4) samorealizacji.

Przywołany powyżej przykład spółdzielni „Energía Bonita" ukazuje, iż spółdzielnie energetyczne – jako organizacje o wąsko sprecyzowanym głównym celu prowadzenia swojej działalności, z powodzeniem służyć mogą uspołecznianiu realizacji zadań publicznych w szczególności z zakresu: (1) infrastruktury technicznej (w tym działalności z zakresu zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną), a także (2) samorządności i współpracy (poprzez wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, promocji gminy, współpracy i działalności na rzecz organizacji

[415] Państwa członkowskie mogą postanowić, aby SE/OSE były otwarte na uczestnictwo transgraniczne (zob. art. 22 ust. 6 dyrektywy RED II i art. 16 ust. 2 lit. a dyrektywy 2019/944).
[416] Ch. Ritzel, S. Mann, V. van Zyl-Bulitta, *Prosuming alone or together: a bisectoral approach to conceptualizing the commons prosumer*, "International Journal of the Commons" 2022, 16(1), s. 296-299. Zob. więcej: E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 40-45; M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa…*, s. 81-83.

pozarządowych oraz innych organizacji tego typu, a także współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw). Z uwagi na swój ustrój i organizację, podmioty te prowadzić mogą również (choćby pobocznie) działalność w zakresie innych celów społecznie użytecznych, takich jak: edukacja publiczna, kultura, turystyka, ochrona środowiska i kształtowanie ładu przestrzennego, czy utrzymywanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych[417].

2.5. Spór o rzekę Whanganui (Nowa Zelandia)

2.5.1. Wprowadzenie

Archipelag Nowej Zelandii słynie z wyjątkowego ekosystemu. Ponad osiemdziesiąt procent roślin naczyniowych i owadów, które odnaleźć można na wyspach, to gatunki endemiczne[418]. Krajobraz wysp tworzą liczne: fiordy, wodospady, gejzery, a także zielone łąki, nad którymi wysoko piętrzą się charakterystyczne dla Nowej Zelandii pasma górskie (w tym te najwyższe: Alpy Południowe, zwane również Nowozelandzkimi)[419]. Elementy środowiska naturalnego archipelagu nie tylko stanowią ważny element tożsamości kulturowej nowozelandczyków[420], ale odgrywają także kluczową rolę w mitologii i tradycji rdzennej ludności wysp – Maorysów[421].

Elementy te – co istotne dla rozważań poczynionych na łamach pracy – stanowią również przykład tradycyjnych zasobów wspólnych (*common land*), przez setki lat wykorzystywanych przez Maorysów do: uprawy ziemi, wypasania zwierząt, połowu ryb i wspólnotowej produkcji różnego rodzaju dóbr. Nic więc dziwnego, iż począwszy od 1840 r., kiedy to rząd brytyjski zawarł z Maorysami Traktat z Waitangi, formalizując tym samym przyłączenie archipelagu do Imperium Brytyjskiego, bogaty w zasoby naturalne ekosystem Nowej Zelandii stał się jedną z głównych osi wielopokoleniowego sporu pomiędzy kolonialistami a autochtonami. Nie inaczej było w przypadku Whanganui – jednej z najdłuższych rzek Nowej Zelandii (w języku maoryskim zwanej także „Te Awa Tupua"), rozpoczynającej swój bieg na górze

[417] Działania takie prowadzone są bowiem przez spółdzielnie zrzeszone w Cooperatives Europe - https://coopseurope.coop/ (dostęp: 22.02.2023 r.). Zadania te mieszczą się w zakresie zaspokajania społecznych i kulturalnych (oświatowo-kulturalnych) potrzeb członków spółdzielni.
[418] V. Kahui, A. Cullinane, *The ecosystem commons,* "New Zealand Ecology Society" 2019, 43(3), s. 1
[419] Mimo wyjątkowego krajobrazu, poziom emisji gazów cieplarnianych w Nowej Zelandii stale rośnie, a sektor rolnictwa odpowiada za 49% emisji gazów cieplarnianych ogółem w tym kraju, co stanowi najwyższy udział w OECD (OECD Environmental Performance Reviews: New Zealand 2017, OECD Publishing, Paryż 2017 s. 21).
[420] *Ibidem.*
[421] Nowozelandzcy autochtoni poszczególnym elementom środowiska naturalnego przypisują bowiem prawdziwie boskie pochodzenie. E. Best, *Notes on Maori mythology*, "The Journal of the Polynesian Society" 1899, 8(2), s. 94 i nast. Zob. także: OECD 2017, OECD Environmental Performance Reviews: New Zealand 2017, OECD Publishing, Paryż 2017 s. 20.

Tongariro w centralnej części Wyspy Północnej, a znajdującej ujście w Morzu Tasmana. Te Awa Tupua pełniła (i nadal pełni) szczególną rolę w kulturze Maorysów. Rdzenni mieszkańcy wysp nie tylko uznają bowiem rzekę za swojego przodka[422], ale wierzą także, że sami są z nią nierozerwalnie powiązani.

Mimo, iż Nowa Zelandia już od 1853 r. posiadała federalny Parlament, w którym od 1867 r. zasiadali również posłowie maoryscy[423], do zakończenia konfliktu o rzekę Whanganui doszło dopiero w 2017 r., gdy Parlament w Wellington przyjął ustawę z 20 marca 2017 r. w sprawie Te Awa Tupua (Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017), uznając tym samym podmiotowość Whanganui oraz przyznając rzece osobowość prawną[424].

Whanganui nie jest przy tym jedyną rzeką (czy szerzej – elementem ekosystemu) posiadającą osobowość prawną[425], jednak kontekst społeczno-polityczny oraz sposób zarządzania rzeką (jako zasobem) czynią ten przykład nad wyraz ciekawym, a tym samym wartym dokonania szczegółowej oceny[426].

Należy również wspomnieć, iż podobne prace normatywne (dla których *nota bene* przykład rzeki Whanganui stał się inspiracją) podejmowane są dziś w Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do rzeki Odry. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czysta Odra" opracował projekt ustawy o uznaniu osobowości pranej rzeki Odry, której celem jest zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej dla całego ekosystemu Odry oraz stworzenie mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej dla zapewnienia szeroko rozumianego zdrowia i dobrostanu rzeki[427].

---

[422] J. Bieluk, *River as a legal person,* "Studia Iuridica Lublinesia" 2020, 29(2), s. 15

[423]K. Marchlewicz, *U szczytu potęgi. Wielka Brytania w latach 1815-1914*, Poznań 2019, s. 198.

[424] A. Argyrou, H. Hummels, *Legal personality and economic livelihood of the Whanganui River: a call for community entrepreneurship,* "Water International" 2019, 44(6-7), s. 752. Zauważyć przy tym należy, iż sama koncepcja uznania poszczególnych elementów środowiska naturalnego za podmioty stosunków cywilnoprawnych nie jest nowa. Spopularyzował ją Christopher D. Stone w opublikowanym w 1972 r. artykule „Should trees have standing? – Toward legal rights for natural object". Przyznanie elementom środowiska naturalnego osobowości prawnej miałoby – zdaniem Stone'a – przyczynić się do zwiększenia stopnia ochrony przyrody (Ch.D. Stone, *Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects*, "Southern California Law Review" 1972, 45).

[425] Osobowość prawną posiada także w szczególności obszar leśny Te Urewera (Nowa Zelandia) oraz rzeka Ganges (Indie). Zob. V. Kahui, A. Cullinane, *The ecosystem commons…,* s. 3. Powodów nadawania elementom ekosystemu osobowości prawnej upatruje się w założeniu, iż działając poprzez swoje organy, poszczególne elementy ekosystemu naszej planety mogłyby we własnym imieniu pozywać podmioty działające na ich szkodę, a co za tym idzie – otrzymywać należne im odszkodowanie (zob. J. Bieluk, *River as a legal*…, s. 13).

[426] Zob. więcej na ten temat: K. Olzacki, *Osobowość prawna elementów środowiska naturalnego* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Przepis na Rzeczpospolitą*, Warszawa 2025, s. 41-54.

[427] Zob. więcej: www.osobaodra.pl (dostęp 26.05.2026 r.).

2.5.2. Analiza funkcjonowania przedsięwzięcia

Choć wyspy Nowej Zelandii odkryte zostały przez Jamesa Cook'a w 1769 r., ich formalna kolonizacja rozpoczęła się dopiero w 1839 r., wraz z utworzeniem The New Zealand Company[428]. Rok później, w 1840 r., rząd brytyjski zawarł z maoryskimi przywódcami Wyspy Północnej Traktat z Waitangi. Mimo, iż przywódcy ci nie reprezentowali wszystkich plemion Maorysów, Traktat stał się formalną podstawą do ustabilizowania i formalizacji stosunków pomiędzy kolonialistami a przedstawicielami rdzennej społeczności wysp, umożliwiając przekazywanie brytyjskiej Koronie ziem spod kontroli maoryskich plemion[429]. Choć Traktat z Waitangi gwarantować miał przedstawicielom rdzennej społeczności archipelagu kontrolę nad Whanganui, gwarancja ta szybko przestała być przestrzegana przez władze Nowej Zelandii[430]. W praktyce, zawarcie Traktatu było początkiem długoletniego sporu o kontrolę nad ekosystemem wysp.

Rząd Nowej Zelandii, w następstwie zakupu ziem położonych w otoczeniu rzeki Whanganui, rozpoczął działania zmierzające do poszerzenia własnej jurysdykcji nad obszarem, na którym rozciąga się Te Awa Tupua. Niedługo później, kolonialiści, pomimo oporu przedstawicieli rdzennej społeczności, rozpoczęli eksploatację rzeki w sposób pozostający w sprzeczności z zasadami wyznaczonymi przez maoryskie wierzenia, kulturę oraz tradycję. Jeszcze w drugiej połowie XIX wieku uruchomiono kursujący po rzece parowiec. Aby tego dokonać, niezbędne okazało się przeprowadzenie prac ingerujących w koryto rzeki, w wyniku których do 1891 r. doszło do zniszczenia większości maoryskich łowisk węgorza. Mimo licznych protestów nowozelandzkich autochtonów, do zaprzestania eksploatacji rzeki oraz jej otoczenia nie doszło również po formalnym uzyskaniu przez Nową Zelandię statusu dominium w 1907 r. Przeciwnie – początek XX stanowił okres wzmożonego wykorzystywania zasobów rzeki przez władze kraju[431].

Ubiegły wiek minął w napiętej atmosferze sporów i protestów, które nierzadko znajdowały swoje rozstrzygnięcie na salach sądowych. Powodów takiego stanu rzeczy poszukiwać należy

[428] J. Gardiner, N. Wenborn, *The history today companion to British history*, Londyn 1995, s. 548.
[429] T. Lloyd, *Dzieje Imperium Brytyjskiego*, tłum. A. Klingofer, Warszawa 2012, s. 118.
[430] J. Bieluk, *River as a legal*…, s. 14-15. Jak wskazuje Jerzy. Bieluk: "gwarancja ta była uwzględniona tylko w maoryskiej wersji porozumienia. Angielska wersja natomiast dawała rządowi Nowej Zelandii pełne prawa do wszystkich zasobów" (J. Bieluk, *River as a legal…,* s. 14-15).
[431] V. Kahui, A. Cullinane, *The ecosystem commons*…, s. 3; Ruruku Whakatupua. Whanganui river deed of settlement between the Crown and Whanganui Iwi: Summary of the historical background to the Whanganui River claims of Whanganui Iwi, s. 1, https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-settlements/find-a-treaty-settlement/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-summary/ (dostęp: 18.03.2024).

nie tylko w samym fakcie sukcesywnego zawłaszczania plemiennych ziem, czy postępującej eksploatacji rzeki Whanganui, dokonywanej przez postkolonialne władze wysp, ale i w specyficznej, wynikającej bezpośrednio z wierzeń i tradycji, relacji, jaka łączyła (i nadal łączy) członków rdzennej społeczności z rzeką Te Awa Tupua. Począwszy od góry Tongariro po Morze Tasmana, wraz z jej dopływami oraz wszystkimi „elementami fizycznymi i metafizycznymi", rzeka uważana jest przez Maorysów za niepodzielną całość, która wymyka się właściwym dla kontynentalnego prawa europejskiego, jak i systemu *common law* koncepcjom prawa własności[432]. Maorysi postrzegają samych siebie jako integralny element ekosystemu[433], a rzekę uważają za swojego przodka[434]. Szczególną więź pomiędzy rdzennymi ludami a rzeką obrazuje tradycyjne maoryskie powiedzenie: „*ko au te awa, ko te awa ko au"* („jestem rzeką, a rzeka jest mną")[435].

Zgodnie z tradycją lokalnych Maorysów, każdy przedstawiciel tej ludności jest *kaitiaki* (opiekunem), odpowiedzialnym za ochronę ładu ekologicznego – w tym wypadku – rzeki Whanganui przed jakimkolwiek niepożądanym działaniem, które mogłoby doprowadzić do utraty jej bioróżnorodności[436]. *Kaitiakitanga* (opieka) stanowi szczególną instytucję ochrony lokalnego środowiska, której analiza, mimo głębokiego zakorzenienia w kulturze i tradycji Maorysów, przywodzi na myśl raczej nowoczesne koncepcje zarządzania środowiskiem wywodzące się z założeń idei zrównoważonego rozwoju. Nie tylko przejawia się ona bowiem w daleko idącym obowiązku ochrony zasobów, tworów i składników lokalnej przyrody, ale zakłada również konieczność dbania dobrobyt członków społeczności zamieszkujących tereny położone w okolicy rzeki[437].

Mimo faktu, iż początki sporu o rzekę sięgają pierwszej połowy XIX wieku, na podjęcie negocjacji mających na celu jego polubowne, i co bardziej istotne – uwzględniające kontekst kulturowy – rozwiązanie, Maorysi czekać musieli do końca pierwszej dekady obecnego stulecia. Dopiero bowiem w 2009 r. strona rządkowa zgodziła się podjąć negocjacje zmierzające do opracowania satysfakcjonujących obie strony rozwiązań legislacyjnych. Rozmowy toczyły się w oparciu o dwa kluczowe dla autochtonów założenia: (1) rzeka Te Awa

[432] A. Hutchison, *The Whanganui River as a legal person,* "The Alternative Law Journal" 2014, 39(3), s. 180.
[433] V. Kahui, A. Cullinane, *The ecosystem commons…,* s. 2.
[434] J. Bieluk, *River as a legal…,* s. 15
[435] A. Argyrou, H. Hummels, *Legal personality and economic…,* s. 760.
[436] N. Tomas, N., *Māori concepts of rangatiratanga, kaitiakitanga, the environment, and property rights* [w:] D. P. Grinlinton, P. Taylor (red.), *Property rights and sustainability: The evolution of property rights to meet ecological challenges*, Boston,, 2011, s. 219-248. [za:] A. Argyrou, H. Hummels, *Legal personality and economic…,* s. 760.
[437] A. Argyrou, H. Hummels, *Legal personality and economic…,* s. 760-762.

Tupua – od gór aż po morze Tasmana, postrzegana powinna być jako niepodzielna (tak w ujęciu „biofizycznym, jak i metafizycznym") całość, a (2) troska o jej dobrostan powinna być nierozerwalnie powiązana z troską o dobrostan ludzi zamieszkujących tereny, na których rzeka się rozciąga[438].

Ponad 150 lat po rozpoczęciu sporu o prawa do rzeki, 13 października 2011 r. władze Nowej Zelandii zawarły z przedstawicielami maoryskiego plemienia Whanganui Iwi porozumienie (*Record of Understanding*[439]), określające społeczno-gospodarczo-kulturowy kontekst rozmów i zawierające katalog wspólnych zasad, w oparciu o które toczyć się miały dalsze rozmowy. Po niespełna trzech latach rozmów, dnia 5 sierpnia 2014 strony zawarły Ruruku Whakatupua – formalną ugodę, określającą zasady zarządzania i korzystania z rzeki, stanowiącą podstawę do przyjęcia ustawy z 20 marca 2017 r. w sprawie Te Awa Tupua[440].

Ruruku Whakatupua składało się z dwóch dokumentów: (1) Te Mana[441] o Te Awa Tupua oraz (2) Te Mana o Te Iwi o Whanganui[442]. Na mocy ugody, wadze Nowej Zelandii zobowiązały się do uregulowania, w drodze ustawy, podstawowych zasad funkcjonowania rzeki i jej społeczno-gospodarczego otoczenia w sposób ustalony w drodze deliberacji z przedstawicielami lokalnej, rdzennej społeczności. Te Mana o Te Awa Tupua (pierwszy z dokumentów składających się na ugodę) obligował stronę państwową w szczególności do uznania rzeki za „żywą i niepodzielną całość" (pkt 2.1.) oraz nadania rzece osobowości prawnej (pkt 2.2.), posiadającej swoje własne prawa i obowiązki (pkt 2.3.)[443].

Dokument ten określał także katalog, wynikających bezpośrednio z tradycji i wierzeń kultury maoryskiej, podstawowych zasad (zwanych „Tupua Te Kawa"), w oparciu o które odbywać

[438] Ruruku Whakatupua. Te mana o te Iwi o Whanganui, 2014. s. 8. Zob. https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-settlements/find-a-treaty-settlement/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-documents/ (dostęp 18.03.2023 r.).
[439] Record of Understanding in relation to Whnganui river settlement, 2011, https://www.ngatangatatiaki.co.nz/assets/Uploads/Important-Documents/DocumentLibrary_WhanganuiRiverROU.pdf (dostęp: 18.03.2023 r.).
[440] Ugodę podpisali - w imieniu Korony: Christopher Finlayson oraz William English, a w imieniu Maorysów: Dardanella Metekingi-Mato, Julie Te Turi Ranginui, John Niko Maihi, Brendon Te Tiwha Puketapu oraz Te Kenehi Robert Mair (par. 7 lit. b pkt ii ustawy z 2017 r.).
[441] "Mana" w języku maoryskim oznacza: (1) "legalny", "skuteczny", "wiążący", "ważny" (jako przymiotnik) oraz (2) "prestiż", "autorytet", "kontrola", "moc", "wpływ", "status" itd. (Te Aka, Māori Dictionary, https://maoridictionary.co.nz/word/3424, dostęp: 18.03.2023 r.). Jak wskazują autorzy słownika, "mana to nadprzyrodzona siła w osobie, miejscu lub przedmiocie. Mana idzie w parze z tapu (m.in. „święty"), jedno wpływa na drugie. Im bardziej prestiżowe jest wydarzenie, osoba czy przedmiot, tym bardziej otacza je tapu i mana" (tamże).
[442] Pełną treść dokumentów odnaleźć można na oficjalnej stronie rządu Nowej Zelandii: https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-settlements/find-a-treaty-settlement/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-documents/ (dostęp: 18.03.2023 r.).
[443] Formalne uznanie rzeki za osobę prawną nastąpić miało w drodze przyjętej przez nowozelandzki Parlament ustawy.

się miało zarządzanie i korzystanie z rzeki (pkt 2.6 i nast.), w tym zasady: (1) Ko Te Kawa Tuatahi, która nakazywała uznawać Te Awa Tupua za „duchowy i fizyczny byt, który wspiera i podtrzymuje życie i zasoby naturalne w rzece Whanganui oraz zdrowie i dobrobyt mieszkańców"; (2) Ko Te Kawa Tuarua, zgodnie z którą Te Awa Tupua postrzegana powinna być jako „niepodzielna i żywa całość od gór do morza, składająca się nie tylko z samej rzeki, ale i z wszystkich jej „fizycznych i metafizycznych elementów"; (3) Ko Te Kawa Tuatoru – nakładającą na rdzenne ludy zamieszkujące tereny rzeki Whanganui odpowiedzialność za stan rzeki oraz (4) Ko Te Kawa Tuawha, która stanowiła, iż „Te Awa Tupua jest jednostką składającą się z wielu elementów i społeczności, współdziałających w celu osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest zdrowie i dobrobyt Te Awa Tupua" (pkt 2.7.).

Te Mana o Te Awa Tupua (pierwszy z wymienionych powyżej dokumentów) zawierał również zobowiązanie stron ugody do ukształtowania struktury organizacyjnoprawnej utworzonej w przyszłości osoby prawnej w opisany w dokumencie sposób, przyczyniający się do zwiększenia stopnia zaangażowania członków rdzennej społeczności w działania związane z zarządzaniem rzeką i korzystaniem z niej. Organem wykonawczym rzeki miał stać się Te Pou Tupua, składający się z dwóch osób: jednej powoływanej przez plemię Whanganui Iwi oraz jednej powoływanej przez władze Nowej Zelandii (pkt. 3.1. – 3.19.). Ugoda przewidywała także obowiązek utworzenia komitetu doradczego - Te Karewao, składającego się z przedstawicieli lokalnych plemion i władz samorządowych (pkt. 3.20. i nast.). Dokument obligował również strony do powołania grupy Te Kōpuka nā Te Awa Tupu (w skład której wejść mieli w szczególności przedstawiciele Whanganui Iwi oraz osoby wskazane przez władze samorządowe i centralne – pkt. 5.1. – 5.48.), posiadającej kompetencję w zakresie opracowania, wdrożenia, monitorowania i egzekwowania realizacji strategii Te Heke Ngahuru, określającej zasady wdrożenia środków zapewniających: środowiskowy, społeczny, kulturowy oraz ekonomiczny dobrobyt rzeki (pkt. 4.1. – 4.24.).

Dokument precyzował również zasady partycypacji członków rdzennej społeczności w sprawowaniu władzy przez organy rzeki. Maorysi mieli być angażowani zarówno w prace związane z oceną regulacji normatywnej określającej zasady prowadzenia działalności na powierzchni rzeki, jak i w działania zmierzające do poprawy koordynacji tej działalności (pkt 8.15.). Strony ugody zobligowały się również w szczególności do utworzenia grupy koordynacyjnej ds. rybołówstwa, mającej na celu podejmowanie działań zmierzających do poprawy zarządzania oraz zapewnienia ochrony i zrównoważonego użytkowania łowisk na rzece Whanganui (pkt. 8.22. i 8.23.).

Na mocy Te Mana o Te Awa Tupua władze państwowe zobowiązały się również w szczególności do: (1) przeniesienia na rzecz Te Awa Tupua, jako osoby prawnej, prawa własności do koryta[444] rzeki Whanganui[445] (pkt 6.1); (2) wprowadzenia rozwiązań normatywnych zapewniających prawną ochronę nazwy "Te Awa Tupua" (pkt. 8.1 i nast.); (3) wyposażenia rzeki w środki majątkowe w wysokości 30 milionów dolarów nowozelandzkich[446] (pkt. 7.1. i nast.); (4) zapewnienia organom rzeki regularnego wsparcia finansowego w wysokości 200 tysięcy dolarów rocznie przez okres 20 lat (pkt. 3.31 – 3.35) oraz (5) udzielenia jednorazowego dofinansowania w wysokości 430 tysięcy dolarów na poczet kosztów działalności grupy Te Kōpuka i rozwoju strategii Te Heke Ngahuru (pkt 5.45).

Te Mana o Te Iwi o Whanganui (drugi ze wspomnianych dokumentów składających się na zawartą ugodę), poza wzajemnymi zobowiązaniami stron, zawierał z kolei rys historyczny wydarzeń składających się na historię sporu o rzekę Whanganui, mający na celu objaśnienie kontekstu: społecznego, kulturowego, politycznego i gospodarczego okoliczności poprzedzających zawarcie ugody (pkt. 2.27. – 2.98.). Warto przy tym wskazać, iż to na mocy Te Mana o Te Iwi o Whanganui, strona państwowa uznała i zobowiązała się do poszanowania (również w drodze przyjętych w przyszłości rozwiązań normatywnych) związanych z rzeką zwyczajów i tradycji Maorysów, a także wyraziła formalne przeprosiny za te działania i zaniechania władz Nowej Zelandii, które doprowadziły do naruszenia postanowień Traktatu z Waitangi (pkt. 3.1. – 3.26.).

Te Mana o Te Iwi o Whanganui zawierał także postanowienia prowadzące do ustanowienia trustu Ngā Tāngata Tiaki – zarządzanego przez członków Whanganui Iwi podmiotu uprawnionego do reprezentacji plemienia w sprawach związanych z wykonywaniem ugody[447]. Ugoda przyznawała trustowi w szczególności prawo do składania wniosków oraz do bycia wysłuchanym w sprawach związanych z rzeką Whanganui (pkt. 6.1. – 6.9.).

Te Mana o Te Iwi o Whanganui wymieniał również szereg projektów o charakterze infrastrukturalnym, edukacyjnym oraz kulturowym, jakie realizowane miały być przez członków Whanganui Iwi przy wsparciu odpowiednich władz państwowych oraz

[444] Zobowiązanie dotyczyło wyłącznie przeniesienia praw do koryta rzeki (a więc nie rzeki jako całości) i to wyłącznie w takim zakresie, w jakim koryto nie stanowiło własności osób trzecich.
[445] Ugoda określała również elementy środowiska, których własność nie miała zostać przedmiotem przeniesienia, takie jak: legalnie zlokalizowane drogi, istniejące budowle, jeziora oraz części koryta rzeki zlokalizowane w strefie morskiej i przybrzeżnej (pkt 6.5.). Co ważne zgodnie z ugodą, przekazane rzece, jako osobie prawnej, prawo własności do gruntów nie mogło stać się następnie przedmiotem czynności prawnej polegającej na przekazaniu tego prawa na rzecz osoby trzeciej (pkt 6.6.).
[446] W tym celu utworzono fundusz Te Korotete.
[447] Do utworzenia Trustu doszło w momencie zawarcia ugody.

z wykorzystaniem środków publicznych (pkt. 9.8. - 9.9.). W dokumencie ujęte zostały także postanowienia regulujące zasady postępowania w sprawie przyjęcia właściwych aktów prawnych, zmierzających do implementacji postanowień ugody do prawa krajowego (pkt. 11.1 – 11.5). Wreszcie, to w drugim ze wspomnianych dokumentów składających się na ugodę strony zawarły postanowienia dotyczące zasad wypłaty odszkodowania za krzywdę poniesioną przez członków rdzennej społeczności w wyniku działań władz państwa związanych z rzeką Te Awa Tupua (pkt. 9.1 – 9.7.).

Zawarcie ugody Ruruku Whakatupua w brzmieniu zarysowanym powyżej stanowiło bezpośrednią podstawę do przyjęcia, kilka lat później, kompleksowej ustawy inkorporującej ustalenia stron do prawa krajowego, nadającej rzece osobowość prawną i kończącej tym samym ponad stuletni spół o prawa do niej.

2.5.3. Tło normatywne

Ustawy o ziemiach tubylczych, zwłaszcza Native Lands Act 1862 oraz Native Lands Act 1865, stworzyły mechanizm sądowego ustalania osób uprawnionych do ziem Maorysów według zwyczajowego prawa tubylczego, a następnie konwersji tych praw w tytuły własności uznawane przez prawo kolonialne, co prowadziło do indywidualizacji i ułatwienia alienacji gruntów Māori. Ustalenia dokonywać miał Sąd Tubylczy (the Native Land Court). Ustawy przyznały także Maorysom prawo wydzierżawiania i sprzedaży gruntów, którymi stali się właścicielami[448].

W 1891 r. Parlament Nowej Zelandii przyjął ustawę o zarządzie powierniczym rzeki Whanganui (the Wanganui River Trust Act 1891), stanowiącą normatywną podstawę do powołania The Wanganui River Trust. Trust miał m.in. na celu podejmowanie działań zmierzających do wzmocnienia ochrony krajobrazu naturalnego górnego biegu rzeki Whanganui oraz ochrony żeglugi na tych wodach[449]. Trust uzyskał określone kompetencje, służące m.in. poprawie żeglowności rzeki, budowie urządzeń związanych z jej użytkowaniem oraz zarządem gruntami objętymi jego jurysdykcją. Jednocześnie ustawa wyłączała jurysdykcję Trustu nad gruntami prywatnymi oraz tymi, które należały do maoryskich plemion, jeśli o ich stanie prawnym nie rozstrzygnął jeszcze Sąd Tubylczy. Objęcie takich gruntów jurysdykcją Trustu było możliwe dopiero po ustaleniu tytułu prawnego do nieruchomości i nabyciu ich

[448] Bez prawa pierwokupu tych ziem przez brytyjską Koronę. Zob. Ruruku Whakatupua. Te Mana o Te Iwi o Whanganui, 5 sierpnia 2014, pkt 2.37.
[449] Ruruku Whakatupua. Te Mana o Te Iwi o Whanganui, 5 sierpnia 2014, pkt 2.47.

przez Koronę lub w jej imieniu. Ustawa nie zawierała jednak jakichkolwiek postanowień, które zapewniałyby reprezentację członków rdzennej ludności w organach Trustu[450].

Mimo ustanowienia Trustu, protesty członków lokalnej społeczności wobec nieustannej eksploatacji rzeki nie ustały. Na skutek tych protestów, Parlament Nowej Zelandii w 1893 r. doprowadził do nowelizacji ustawy o zarządzie powierniczym rzeki Whanganui, upoważniając Trust do usuwania: ziemi, kamieni, głazów i piasku z rzeki niezależnie od tego, czy Sąd Tubylczy orzekł o stanie prawnym terenów, na których miałyby odbywać się takie prace[451]. Rozwiązanie to w praktyce wzmacniało możliwość prowadzenia prac ingerujących w rzekę i jej brzegi, zwłaszcza jeśli prace te miałyby służyć poprawie żeglowności.

Mocą par. 14 ust. 1 ustawy z 1903 r. o zmianie ustawy o kopalniach (Coal-mines Act Amendment Act 1903[452]) Parlament Nowej Zelandii potwierdził, że prawo własności wszystkich koryt rzek żeglownych w kraju należy do Korony (z wyjątkiem sytuacji, w której doszłoby do skutecznej alienacji takiego prawa na rzecz podmiotu trzeciego). Jednocześnie prawodawca zastrzegł, że wszystkie minerały, w tym węgiel, znajdujące się w takim korycie stanowią bezwzględną własność Korony.

Jak wspomniano wcześniej, członkowie rdzennej społeczności zainicjowali w XX w. szereg sporów sądowych, domagając się ustalenia ich praw do rzeki. Między innymi z uwagi na treść powyższej normy, ich roszczenia nie zostały zaspokojone[453]. Do pewnego przełomu doszłodopiero w momencie przyjęcia przez Parlament Nowej Zelandii ustawy z 20 marca 2017 r. w sprawie Te Awa Tupua (Te Awa Tupua Act; dalej także: „ustawa z 2017 r.")[454].

Na mocy wspomnianego aktu prawodawca nadał bowiem rzece[455] Te Awa Tupua osobowość prawną, wskazując przy tym, że rzeka staje się podmiotem wszelkich praw i obowiązków wynikających z posiadania takiego przymiotu (par. 14 ust. 1 ustawy z 2017 r.). Od chwili wejścia w życie ustawy, owe prawa i obowiązki wykonywać miał w imieniu rzeki Te Pou

[450] Co więcej, ustawa prawdopodobnie nie została nigdy przetłumaczona na język maoryski (Ruruku Whakatupua. Te Mana o Te Iwi o Whanganui, 5 sierpnia 2014, pkt 2.48).
[451] Ruruku Whakatupua. Te Mana o Te Iwi o Whanganui, 5 sierpnia 2014, pkt 2.50. Autochtoni mogli jednak dochodzić odszkodowania przed Sądem Tubylczym (zob. § 3 Wanganui River Trust Act Amendment Act 1893, no 22.).
[452] No 80.
[453] Ruruku Whakatupua. Whanganui river deed of settlement between the Crown and Whanganui Iwi: Summary of the historical background to the Whanganui River claims of Whanganui Iwi, s. 1, https://www.govt.nz/assets/Documents/OTS/Whanganui-Iwi/Whanganui-Iwi-Whanganui-River-Deed-of-Settlement-Summary-5-Aug-2014.pdf (dostęp 18.03.2023 r.).
[454] Akt ten pozwolił nadać właściwą moc prawną postanowieniom ugody Ruruku Whakatupua z 2014 r.
[455] Rzece – w tym wypadku jako ustawowo zdefiniowanej, zorganizowanej całości, obejmującej rzekę w sensie zarówno fizycznym, jak i „metafizycznym".

Tupua, stanowiący organ wykonawczy Te Awa Tupua (par. 14 ust. 2 w zw. z par. 18 i nast. ustawy z 2017 r.).

Analizowany akt wprost określał: liczbę, rodzaj, strukturę oraz prawa i obowiązki organów rzeki. Organem uprawnionym do reprezentacji (a dosłownie: "bycia ludzką twarzą"[456]) rzeki stał się wspomniany już wyżej Te Pou Tupua (par. 18 ustawy z 2017 r.), składający się z dwóch członków – jednego wskazanego przez zainteresowane maoryskie plemiona (iwi)[457] oraz jednego wskazanego przez stronę rządową[458], powoływanych na trzyletnią kadencję[459]. Co istotne, nominowani członkowie Te Pou Tupua w ramach wykonywania swoich funkcji nie reprezentują „frakcji", z których się wychodzą, a obowiązani są działać w najlepszym interesie rzeki[460].

Te Pou Tupua posiadł w szczególności prawo do: (1) reprezentowania rzeki, (2) podejmowania działań mających na celu promocję i ochrony stanu i dobrobytu Te Awa Tupua, (3) wykonywania w imieniu rzeki praw związanych z zarządzaniem nieruchomościami przekazanymi na własność lub w posiadanie nowoutworzonej osoby prawnej, (4) zarządzania funduszem Te Korotete, (5) prowadzenia rejestru Te Awa Tupua[461] oraz (6) udzielania zgody na korzystanie z nazwy "Te Awa Tupua" (par. 19 ust. 1 ustawy z 2017 r.). Organ wykonawczy rzeki obowiązany został do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego rzeki[462].

Zgodnie z par. 17(e) ustawy z 2017 r. Te Awa Tupua uważana jest za podmiot władzy publicznej (ang. *public authority*) w rozumieniu ustawy z 22 lipca 1991 o zarządzaniu zasobami (Resource Management Act 1991[463]) – aktu regulującego zasady korzystania z ziemi, powietrza i zasobów wodnych Nowej Zelandii. Oznacza to, że Te Awa Tupua może przejmować do realizacji określone w RMA zadania jednostek samorządu terytorialnego (par. 33 RMA) oraz

[456] "The purpose of Te Pou Tupua is to be the human face of Te Awa Tupua and act in the name of Te Awa Tupua".
[457] Szczegółową definicję plemienia (Iwi) Whanganui oraz rozumienie interesu (prawnego) w rozumieniu ustawy określa par. 8 ustawy z 2017 r.
[458] Zgodnie z ustawą, pierwszy kandydat strony rządowej wskazany miał zostać przez ministra właściwym ds. negocjacji związanych z Traktatem z Waitangi (the Minister for Treaty of Waitangi Negotiations) w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju Maorysów (the Minister for Māori Development), ministrem właściwym ds. ochrony dziedzictwa narodowego (the Minister of Conservation,) oraz ministrem właściwym ds. środowiska (the Minister for the Environment). Kolejne osoby miały być wskazywane przez ministra właściwego ds. środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju Maorysów, ministrem właściwym ds. ochrony dziedzictwa narodowego oraz każdym innym ministrem, który uważa się za posiadającego kompetencję w zakresie spraw będących przedmiotem ustawy z 2017 r. (zob. par. 20 ust. 3 i 4 ustawy z 2017 r.).
[459] Zob. Załącznik nr 3 do ustawy z 2017 r.
[460] K. O'Bryan, *Giving a voice to the river and the role of indigenous people: the Whanganui River Settlement and river management in Victoria*, "*Australian Indigenous Law Review*" 2016/17, 20, s. 8.
[461] Zob. par. 61 ustawy z 2017 r.
[462] Załącznik nr 3 do ustawy z 2017 r.
[463] No 69, 22.07.1991, dalej: „RMA".

zawierać z jednostkami samorządu terytorialnego umowy o wspólne zarządzanie (ang. *joint management agreement*), umożliwiające wspólne wykonywanie funkcji, uprawnień lub obowiązków jednostek samorządu terytorialnego wynikających z RMA w odniesieniu do zasobów naturalnych (par. 2 i 36B i nast. RMA). W szczególności Te Awa Tupua – dzięki posiadanemu statusowi – może przejąć od jednostki samorządu terytorialnego kompetencje do decydowania o wyrażeniu zgody na podejmowanie określonej działalności na terenie, na którym znajduje się koryto rzeki[464]. W konsekwencji, powyższe kompetencje wykonywane są przez Te Pou Tupua.

Ustawa z 2017 r. uregulowała również zasady funkcjonowania Te Karewao – komitetu doradczego, składającego się z przedstawicieli lokalnych plemion i władz samorządowych. Celem Te Karewao stało się świadczenie doradztwa i wsparcia na rzecz Te Pou Tupua w zakresie realizowanych przez organ wykonawczy działań (par. 27 ust. 1 ustawy z 2017 r.). Te Karewao składa się z trzech osób, w tym po jednej powoływanej przez: (1) powierników trustu Ngā Tāngata Tiaki o Whanganui[465]; (2) zainteresowane plemiona (*iwi*), inne niż Whangaui Iwi[466], oraz przez (3) właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego[467] (par. 28 ust. 1 ustawy z 2017 r.).

Akt ten zawierał także formalną podstawę do powołania Te Kōpuka - grupy strategicznej, obowiązanej do opracowania oraz wdrożenia strategii Te Heke Ngahuru (par. 29 ust. 1 oraz par. 30 ust. 1 ustawy z 2017 r.). Te Kōpuka składa się z powoływanych na trzyletnią kadencję[468] przedstawicieli zainteresowanych osób i grup osób (tak fizycznych, jak i prawnych, w tym działających komercyjnie), w szczególności: plemion, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek organizacyjnych, osób korzystających z Te Awa Tupua na zasadach komercyjnych lub w celach rekreacyjnych, a także grup działających w zakresie ochrony środowiska (par. 29 ust. 2 ustawy z 2017 r.)[469]. Do zadań szczegółowych grupy strategicznej

[464] K. O'Bryan, *Giving a voice…*, s. 12.
[465] Powiernicy trustu reprezentują zainteresowane plemiona (iwi) w stosunkach z państwem. W odniesieniu do niektórych czynności dokonywanych na podstawie analizowanego aktu ustawa przyznaje im szczególny status „władzy publicznej" (public authority) w rozumieniu Resource Management Act 1991 (zob. par. 72 ustawy z 2017).
[466] Grupy zaliczane (oraz niezaliczane) do Whanganui Iwi (na potrzeby wykładni postanowień aktu) szczegółowo wymienione zostały w Załączniku nr 1 do ustawy z 2017 r.
[467] Poprzez „właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego" ustawa nakazuje rozumieć co najmniej jeden z następujących organów: Radę Regionu Manawatu–Wanganui, Radę Okręgu Ruapehu, Radę Okręgu Stratford, Radę Okręgu Whanganui (par. 7 ustawy z 2017 r.).
[468] Zob. Załącznik nr 4 do ustawy z 2017 r.
[469] Członkowie tego organu powoływani są w następujący sposób: (1) jedna osoba powoływana jest przez powierników trustu Ngā Tāngata Tiaki o Whanganui; (2) do pięciu członków powoływanych jest przez zainteresowane plemiona (iwi); (3) do czterech członków powoływanych jest przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; (4) jedna osoba powływana jest przez Dyrektora Generalnego ds. ochrony dziedzictwa

nowozelandzki ustawodawca zaliczył między innymi: monitorowanie procesu implementacji oraz ewaluację strategii Te Heke Ngahuru, tworzenie forum dla dyskusji dotyczących stanu i dobrostanu rzeki Te Awa Tupua, a także wykonywanie zadań zleconych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (par. 30 ust. 2 ustawy z 2017 r.). Te Kōpuka podejmuje swoje decyzje podczas regularnie zwoływanych posiedzeń[470]. Organ ten uprawniony został do powołania grupy sterującej (w celu zapewnienia, że działania Te Kōpuka są skuteczne, efektywne i oparte na zasadzie współpracy) oraz komisji do rozpatrywania poszczególnych spraw[471].

Celem samej strategii Te Heke Ngahuru stało się natomiast określenie metod zapewniających współpracę wszystkich zainteresowanych osób, mając na uwadze konieczność zapewnienia ochrony i rozwoju stanu i dobrobytu Te Awa Tupua (par. 35 ustawy z 2017 r.). Zgodnie z ustawą z 2017 r., wykonując działania związane z opracowaniem strategii, Grupa Te Kōpuka powinna (1) identyfikować okoliczności istotne dla stanu i dobrobytu Te Awa Tupua; (2) określać zasady postepowania w związku z tymi okolicznościami; (3) wskazywać zalecane działania (par. 36 ust. 1 ustawy z 2017 r.).

Co ważne, utworzony 4 sierpnia 2014 r. trust Ngā Tāngata Tiaki kontynuuje swoją działalność również po przyjęciu ustawy z 2017 r. Zgodnie z par. 72 tego aktu trust – podobnie jak Te Pou Tupua – może przejmować do realizacji określone w RMA zadania jednostek samorządu terytorialnego (par. 72 ustawy z 2017 r. w zw. z par. 33 RMA) oraz zawierać z jednostkami samorządu terytorialnego umowy o wspólne zarządzanie (ang. *joint management agreement*), umożliwiające wspólne wykonywanie funkcji, uprawnień lub obowiązków jednostek samorządu terytorialnego wynikających z RMA w odniesieniu do zasobów naturalnych (par. 2 i 36B RMA).

W dalszej części aktu określono również zasady nabywania przez rzekę nieruchomości. Prawo własności składających się na koryto rzeki gruntów stanowiących własność Korony,

narodowego; (5) jedna osoba powoływana jest przez New Zealand Fish and Game Council (lub jej następcę prawnego); (6) jedna osoba jest przez Genesis Energy Limited (lub jej następcę prawnego); (7) jedna osoba powoływana jest w celu reprezentacji interesów związanych z ochroną środowiska oraz ochrony dziedzictwa narodowego; (8) jedna osoba powoływana jest w celu reprezentacji interesów związanych z działalnością turystyczną; (9) jedna osoba powoływana jest w celu reprezentacji interesów związanych z działalnością rekreacyjną; (10) jedna osoba powoływana jest w celu reprezentacji interesów związanych z sektorem przemysłu (par. 32 ust. 1 ustawy z 2017 r.). Osoby, o których mowa w punktach 7-10, powoływane są przez Radę Regionu Manawatu–Wanganui po przeprowadzeniu przez tę Radę konsultacji z właściwymi grupami (par. 32 ust. 2 ustawy z 2017 r.).

[470] Załącznik nr 4 do ustawy z 2017 r. Podczas pierwszego posiedzenia w danej kadencji grupa ta powinna wybrać Przewodniczącego i jego Zastępcę (tamże).

[471] Załącznik nr 4 do ustawy z 2017 r.

przeniesione zostało *ex lege* na nowotworzoną osobę prawną[472] (par. 41 ustawy 2017 r.)[473]. Co ciekawe, ustawa uregulowała również wpływ wynikającej z naturalnych procesów lub zjawisk zmiany biegu rzeki na stan prawa własności gruntów składających się na koryto Whanganui. W przypadku, w którym z przyczyn naturalnych dojdzie w przyszłości do zmiany biegu rzeki, co do zasady: (1) od dnia, w którym dany grunt należący do Korony stanie się częścią koryta rzeki Whanganui, prawo własności do tego gruntu przysługiwać będzie Te Awa Tupua[474], natomiast w przypadku gruntów[475], które wskutek działania sił natury przestaną być częścią koryta rzeki - (2) od tego dnia nastąpi *ex lege* przywrócenie wszelkich posiadanych poprzednio przez grunt statusów wynikających z odrębnych ustaw, a prawo własności do nich przysługiwać będzie z powrotem Koronie (par. 53 i 54 ustawy z 2017 r.).

Ustawa z 2017 r. reguluje również kwestie nabywania przez Te Awa Tupua praw własności do innych niż wskazanych powyżej nieruchomości. Przekazanie na rzecz rzeki prawa własności nieruchomości stanowiącej własność Maorysów wymaga co do zasady orzeczenia wydanego przez Sąd Ziemski Maorysów (par. 49 ustawy z 2017 r.). W przypadku pozostałych nieruchomości – ustawa wymaga, aby umowa przenosząca ich własność zawarta została w formie pisemnej (par. 48 ust. 2 ustawy z 2017 r.). Co również istotne, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w par. 43 ustawy z 2017 r., akt ten co do zasady wyłącza możliwość alienacji na rzecz osób trzecich tych nieruchomości, których własność została uprzednio przeniesiona na Te Awa Tupua przez Koronę na podstawie odrębnych przepisów tej ustawy (par. 43 ustawy z 2017 r.).

[472] Przeniesienie nastąpić miało w „dacie rozliczenia", a więc 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

[473] Powierzeniem nie zostały jednak objęte: zlokalizowane legalnie drogi, infrastruktura kolejowa, budowle, a także składające się na koryto rzeki grunty będące przedmiotem Public Works Act 1981 oraz zlokalizowane w strefie morskiej i przybrzeżnej (par. 20 ust. 2 ustawy z 2017 r.). Przekazanie prawa własności nie dotyczyło: (1) samej wody przepływającej przez koryto rzeki, a także (2) fauny i flory rzeki (par. 46 ust. 1). Przedmiotem przekazania nie zostały objęte także: (3) prawo do korzystania z rzeki, w tym prawo żeglugi, (4) prawa własności przysługujące podmiotom prywatnym w tym prawa wynikające z obowiązującego zwyczaju, (5) prawa przysługujące publicznym jednostkom organizacyjnym, w tym o mieszanej strukturze własnościowej; (6) udzielone wcześniej zgody i zezwolenia, w tym na korzystanie z zasobów; (7) prawa do wykonywania połowów; (8) prawo własności do legalnie zlokalizowanych budowli, udzielone zgody na lokalizację takich budowli, a także prawa do korzystania, dostępu, posiadania, utrzymania, rozbiórki, naprawy tych budowli; (9) ustawowe kompetencje odpowiednich organów jednostek samorządu terytorialnego, chyba że co innego wynika z niniejszej ustawy. Przekazanie nie wpłynęło również na (10) zakres zastosowania jakichkolwiek innych aktów prawnych, chyba że co innego wynika z niniejszej ustawy (par. 46 ust. 2 ustawy z 2017 r.). Co również ważne ustawa w żaden sposób nie wywarła skutków względem własności prywatnej do nieruchomości oraz ruchomości znajdujących się na terenie, przez który przepływa rzeka (art. 16 ustawy z 2017 r.).

[474] Na takich samych zasadach jak grunt, do którego zastosowanie znajduje norma wyrażona w par. 41 ustawy z 2017 r.

[475] Stanowiących wcześniej własność Te Awa Tupua.

W dalszej części ustawy określono szczegółowe zasady zarządzania funduszem Te Korotete. Ogólną kompetencję do dysponowania zdeponowanymi na nim środkami (w tym pochodzącymi ze źródeł publicznych)[476] przyznano organowi wykonawczemu rzeki - Te Pou Tupua. Zarządzając środkami, organ ten powinien jednak współpracować z Te Karewao (par. 58 ust. 1 i 2 ustawy z 2017 r.). Co ważne, ustawa zezwoliła Te Pou Tupua na powiększanie majątku rzeki w toku działania osoby prawnej[477].

Analizowana ustawa zawiera również w szczególności postanowienia: (1) zapewniające ochronę nazwy „Te Awa Tupua" (par. 60 ustawy z 2017 r.); (2) nadające ujętym w ugodzie z 2014 formalnym przeprosinom normatywny charakter (par. 70 ustawy z 2017 r.) oraz określające szczególne zasady opodatkowania Te Awa Tupua (par. 92 i nast. ustawy z 2017).

2.5.4. Podsumowanie

Prezentowana powyżej historia wielopokoleniowego sporu prawa do rzeki Whanganui stanowi przykład ze wszech miar odmienny od innych opisanych w niniejszej pracy praktyk. Przede wszystkim, rzekę Whanganui zaliczyć należy do grona tak zwanych tradycyjnych zasobów wspólnych, właściwych dla obszarów niezurbanizowanych[478]. Obok licznych zarządzanych wspólnie przez członków lokalnych społeczności: łąk, lasów, pastwisk, pól uprawnych, systemów irygacyjnych, ogrodów, rzek, jezior, a także łowisk (tak rzecznych, morskich, jak i oceanicznych), przykład Te Awa Tupua dobitnie pokazuje, iż toczące się różnych miejscach na świecie dyskursy na temat: deliberacji, partycypacji i uspołeczniania pewnych procesów związanych z realizacją zadań z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, przybierać mogą dziś zupełnie różne tempa i różne charaktery. Owe dyskursy nierzadko kształtują historię całych społeczeństw, odgrywając przy tym kluczową rolę w życiu wielu jednostek.

Postulat, aby poszczególne elementy środowiska naturalnego wyposażać w przymiot osobowości prawnej, traktując je podmiotowo, a nie więc przedmiotowo, nie jest postulatem nowym. Choć zasadniczym celem nadania przymiotu osobowości prawnej określonym elementom środowiska naturalnego jest zwiększanie stopnia ich ochrony przez zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją, powyższy przykład stanowi dowód

[476] Zob. uwagi poczynione w części dotyczącej analizy funkcjonowania przedsięwzięcia.
[477] Fundusze ulokowane na Te Korotete mogą być łączone z funduszami pochodzącymi z innych źródeł. Te Awa Tupua może poszukiwać i otrzymywać środki pochodzące z dowolnego źródła (par. 58 ust. 3 ustawy z 2017 r.).
[478] Zob. więcej: F. van Laerhoven, E. Ostrom, *Traditions and trends in the study of the commons,* "International Journal of the Commons" 2007, 1(1), s. 7-9.

na to, iż działanie takie może przyczynić się do poprawy stopnia partycypacji członków lokalnych społeczności w realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Działania podejmowane przez rdzennych Maorysów w otoczeniu rzeki Whanganui, stanowiące przedmiot konfliktu pomiędzy autochtonami a przedstawicielami organów administracji publicznej i prowadzące do utworzenia rzeki-osoby prawnej, miały bezpośredni wpływ na sposób zaspokajania przez Maorysów ich podstawowych potrzeb (również tych, do których zaspokajania zobligowane były władze krajowe i samorządowe). Dążenia do instytucjonalizacji rzeki pozwoliły zapewniać potrzeby: (1) bezpieczeństwa jednostki (potrzeba wolności, własności, pracy); (2) bezpieczeństwa grupowego (potrzeba humanitarnego i ludzkiego traktowania, zdrowego i bezpiecznego środowiska naturalnego); (3) przynależności (prywatności, dysponowania własnymi zasobami i bogactwami naturalnymi; zachowania własnej tożsamości przez mniejszości narodowe i etniczne); (4) uznania (demokracji, zrzeszania się i gromadzenia, udziału w życiu publicznym, wyrażania przekonań i myśli, wolność wyznania, wolność sumienia, potrzeba wyrażania poglądów); (5) sprawiedliwości (równego traktowania wobec prawa) oraz (6) samorealizacji (uczestnictwa w zżyciu kulturalnym, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości).

Odwołując się do przedstawionej na wstępie do niniejszego rozdziału typologii zadań publicznych, należy stwierdzić, iż podobne do opisywanego przykładu praktyki mogą w ocenie autora pracy przyczyniać się lub umożliwiać realizację przez członków lokalnej społeczności w szczególności zadań publicznych z zakresu: (1) infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, kultura, ochrona zabytków); (2) ładu przestrzennego i ekologicznego (ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna); (3) infrastruktury technicznej (zaopatrzenie w wodę, utrzymywanie czystości i porządku), a także (4) bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa).

2.6. Podsumowanie

Opisane w powyżej przypadki umożliwiają członkom wspólnot zaspokajanie różnych potrzeb, a tym samym – biorąc pod uwagę kontekst dokonanej analizy – służą realizacji różnych zadań publicznych. Choć we wszystkich tych przypadkach dochodzi (lub dochodziło) do uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem metod zakładających udział członków wspólnoty w zarządzaniu zasobem wspólnym, charakter, skala i zakres owej partycypacji – w zależności od konkretnego przypadku – różnią się.

Przyjmując typologię poziomów partycypacji zaprezentowaną przez Sherry R. Arnstein w publikacji „*A ladder of citizen participation*”[479], stwierdzić należy, że – w przypadku Osiedla Christiania – udział członków lokalnej społeczności w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania zasobem wspólnym przybierał często formę „informowania”[480], a także „delegowania”[481] i „partnerstwa”[482] (w odniesieniu do współpracy organów administracji publicznej z Fundacją Wolnego Miasta Christianii) oraz „kontroli obywatelskiej”[483] (w odniesieniu do spraw będących przedmiotem obrad otwartych zebrań ogółu mieszkańców w czasie, gdy Christianii przysługiwała autonomia). Ten – dość kontrowersyjny i jaskrawy przypadek – ukazuje również, że przedsięwzięcia polegające na oddolnym, partycypacyjnym zarządzaniu zasobami wspólnymi, z powodzeniem realizowane mogą być bez podstawy prawnej, a przede wszystkim – wbrew woli władz samorządowych oraz państwowych. Można zaryzykować stwierdzenie, iż tam, gdzie pojawia się wola i potrzeba wspólnego działania członków lokalnej społeczności, regulacje normatywne oraz społeczno-gospodarcze uwarunkowania nie muszą wcale stanowić przeszkody nie do przezwyciężenia.

Przykład zarządzania zasobami wspólnymi w Turynie obrazuje z kolei, iż wola realizacji inicjatyw wpisujących się w stanowiącą przedmiot niniejszej pracy koncepcję nie zawsze pochodzić musi od samych mieszkańców. Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą samodzielnie[484] inicjować tworzenie, a następnie realizację przedsięwzięć opartych na partycypacyjnym zarządzaniu zasobami wspólnymi przez członków lokalnej społeczności. W tym przypadku, partycypacja członków wspólnoty samorządowej w zarzadzaniu zasobami wspólnymi przybierała (w zależności od kontekstu sytuacyjnego) postać: „informowania”, „konsultowania”[485], „partnerstwa”, „delegowania” lub „kontroli obywatelskiej”.

Przedsięwzięcia oparte na partycypacyjnym zarządzaniu zasobami wspólnymi mogą również służyć realizacji różnego rodzaju planów, programów i strategii – tak lokalnych, państwowych,

[479] Autorka wyróżniała następujące poziomy partycypacji: (1) manipulacja; (2) terapia; (3) informowanie; (4) konsultowanie; (5) uspokajanie; (6) partnerstwo; (7) delegowanie i (8) kontrolę obywatelską, przy czym poziom ósmy (kontrola obywatelska) stanowił rodzaj partycypacji zapewniający największy udział interesariuszy w podejmowaniu decyzji (S.R. Arnstein, *A ladder of citizen...*, s. 216 i nast.).
[480] Rozumianego jako przekazywanie członkom wspólnoty samorządowej informacji o podejmowanych przez organy władzy publicznej działaniach (bez możliwości wpływu członków wspólnoty na te działania).
[481] T.j. przekazywania części kompetencji właściwych organów bezpośrednio na interesariuszy.
[482] Partnerstwo rozumieć należy jako prowadzenie współpracy z interesariuszami w procesie podejmowania decyzji, w tym negocjowanie właściwych rozwiązań.
[483] Upoważniania interesariuszy do podejmowania wiążących decyzji przy jednoczesnym przejęciu przez nich odpowiedzialności za kształt, wdrożenie i ewaluację działań.
[484] W tym również ze wsparciem organów i instytucji o ponadlokalnym charakterze.
[485] Stosowania form dwustronnej komunikacji, sprowadzających się do zasięgania – często niewiążących dla organów – opinii.

jaki i tych o charakterze ponadnarodowym, wpisując się tym samym w szerszy kontekst społeczno-gospodarczo-środowiskowy. Analiza utworzenia i funkcjonowania instytucji spółdzielni w celu realizacji projektu „Czysta energia dla wysp UE" pozwala zaryzykować stwierdzenie, iż realizacja inicjatyw stanowiących przedmiot niniejszej pracy nie zawsze wymaga uprzedniego wdrożenia daleko idących zmian w zakresie regulacji normatywnej, które tworzyć miałyby podstawy prawne do podejmowania określonych działań czy prowadzenia określonej działalności przez członków lokalnych społeczności. Przedsięwzięcia oparte na partycypacyjnym zarządzaniu zasobami wspólnymi mogą realizowane być w oparciu o już istniejącą regulację normatywną, zapewniając tym samym sprawną realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez mieszkańców. Przyjmując przywołaną wyżej typologię, ten rodzaj partycypacji zakwalifikować należy jako „kontrolę obywatelską".

Spór o rzekę Whanganui stanowi natomiast dowód na to, iż przedmiotowy zakres omawianej na łamach niniejszej pracy koncepcji nie ogranicza się wyłącznie do zasobów zlokalizowanych na obszarach wysoko zurbanizowanych. Ten, oraz inne przykłady tzw. tradycyjnych zasobów wspólnych (w literaturze angielskojęzycznej określanych często mianem „*common land*") udowadniają, że przedmiotowy zakres koncepcji jest niezwykle szeroki. Przykład Te Awa Tupua ukazuje ponadto, iż umożliwienie członkom lokalnej społeczności korzystania z danego zasobu wspólnego oraz upoważnienie tych członków do podejmowania kluczowych decyzji związanych z korzystaniem z niego może służyć łagodzeniu sporów społecznych, niezależnie od uwarunkowań społecznych, gospodarczych, kulturowych, czy środowiskowych. W tym przypadku, partycypacja członków *iwi* w zarządzaniu zasobem wspólnym (rzeką) sprowadza się do udziału w pracach organów rzeki Te Pou Tupua (organ wykonawczy), Te Karewao (organ doradczy), Te Kōpuka (grupa strategiczna) oraz trustu Ngā Tāngata Tiaki. Poprzez przyznanie organom rzeki oraz trustowi szeregu kompetencji oraz upoważnienie Te Pou Tupua i Ngā Tāngata Tiaki do „przejmowania" określonych uprawnień przysługujących organom administracji publicznej, ten rodzaj partycypacji zakwalifikować należy jako „delegowanie" oraz „kontrolę obywatelską" (z tym zastrzeżeniem, że członkowie *iwi* nie stanowią wszystkich członków ww. organów rzeki).

Rozdział III. Uzasadnienie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi

3.1. Uwagi ogólne

Jak wskazano we wstępie pracy, rozprawa na temat uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej poprzez partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi byłaby bezprzedmiotowa, gdyby model ten nie znajdował uzasadnienia w wartościach i zasadach kształtujących ustrój państwa i zadania organów administracji publicznej oraz w żadnym stopniu nie przyczyniał się do zwiększenia sprawności procesu wykonywania zadań publicznych. Każda reforma – tak obowiązującego prawa, polityki publicznej, jak i metod zarządzania, powinna bowiem zostać podparta pewną ideą, myślą, pozwalającą w dostatecznym stopniu wykazać zasadność i potrzebę zmiany, a także uzasadnić, że kierunek obrany przez decydentów jest tym właściwym.

Wobec powyższego, autor zdecydował się w niniejszym rozdziale przytoczyć szereg argumentów uzasadniających uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. W tym celu, autor osadził omawiany model w kontekście rozważań poczynionych na tle wybranych zasad ustroju Rzeczypospolitej oraz zasad ogólnych prawa administracyjnego. Przedstawione poniżej uzasadnienie ma wymiar tak aksjologiczny (autor odwołał się w nim do szeregu zasad i wartości, na których opiera się krajowy porządek prawny), jak i prakseologiczny (traktuje o sprawności działania organów administracji publicznej, w tym w obliczu wyzwań, z którymi mierzy się dziś nowoczesna administracja).

Jednocześnie, jak wskazano już we wstępie dysertacji, złożony charakter zasobów wspólnych uzasadnia uniwersalistyczne i konsiliencyjne podejście do badanej problematyki. Choć autor w swojej pracy skoncentrował się na aspektach dogmatycznoprawnych, zasoby wspólne stanowią przedmiot prac przedstawicieli nauk: ekonomicznych, politologicznych, socjologicznych, geograficznych oraz filozofii, nauk o zarządzaniu i jakości i prakseologii. Wobec tego, poczynione w rozdziale uwagi wzbogacone zostały o rozważania odwołujące się do dorobku przedstawicieli innych dyscyplin naukowych.

Przytoczone w ramach niniejszego rozdziału zasady autor wytypował według następującego założenia: po pierwsze – wybrane normy posiadają rangę zasad ustroju Rzeczypospolitej

lub ogólnych zasad prawa administracyjnego[486]. Po drugie, realizacja przedsięwzięć w ramach omawianego modelu prowadzi do urzeczywistniania normatywnej treści tych zasad. W pierwszej kolejności przywołano zasady, które występują w części artykułowej Konstytucji RP (w kolejności, w jakiej się w tej części pojawiają: zasadę dobra wspólnego, zasadę państwa demokratycznego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadę zrównoważonego rozwoju[487]). Dalsza cześć rozdziału poświęcona została zasadom interpretowanym z treści Preambuły do polskiej ustawy zasadniczej (zasadzie pomocniczości, zasadzie społeczeństwa obywatelskiego oraz zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych). Rozdział wieńczą rozważania na temat zasady dobrej administracji[488].

Analizując rozważania poczynione w niniejszej części pracy, należy mieć również na względzie ich szerszy kontekst, bezpośrednio wpisujący się w aksjonormatywny porządek prawa Unii Europejskiej. Jak wskazano we wstępie rozprawy, opisywana koncepcja pozwala bowiem – w ocenie autora – urzeczywistniać założenia zarówno wartości, o których mowa w art. 2 TUE, jak i ogólnych zasad prawa, na których opiera się system normatywny tej wspólnoty. Z uwagi jednak na przyjętą systematykę niniejszego rozdziału, nawiązującą do Konstytucji RP, autor nie zdecydował się przy tym na wyodrębnienie owych wartości i zasad w ramach odrębnej części pracy, ograniczając się – tam gdzie było to możliwe – do dokonywania odniesień do unijnego kontekstu normatywnego w ramach każdego z przedstawionych poniżej podrozdziałów.

3.2. Zasada dobra wspólnego

Rozważania poczynione w niniejszym rozdziale rozpocząć należy od konstatacji o wspólnotowym charakterze Rzeczpospolitej. Komunitarystyczne podejście do roli państwa w życiu jednostki zakodowane jest już w samej etymologii protokolarnej nazwy państwa Polskiego: „Rzeczpospolita", a więc „*res publica*". Począwszy od Rzeczpospolitej szlacheckiej, poprzez liczne przemiany ustrojowe, aż po ruch „Solidarność" – w historii państwa polskiego dominowało spojrzenie na Polskę jako „rzecz wspólną"[489]. Wykształcony

[486] Z uwagi na fakt, iż problematyka niniejszej pracy w największym stopniu dotyczy gałęzi prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego materialnego. W tym zakresie posiłkowano się typologią zasad ustroju RP zaprezentowaną przez Leszka Garlickiego oraz typologią zasad ogólnych prawa administracyjnego zaprezentowaną przez Jana Zimmermanna (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 2016, s. 67-99; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 161-172).

[487] Autor podziela pogląd o ustrojowym charakterze omawianej zasady, czemu daje wyraz w dalszej części pracy.

[488] Jako jedynej z obecnych w tym zestawieniu ogólnej zasadzie prawa administracyjnego niezaliczanej jednocześnie do kategorii zasad ustroju RP.

[489] Oczywiście nie zawsze w pełnym, kolektywistycznym tego słowa znaczeniu, uwzględniającym prawa podmiotowe ogółu wszystkich obywateli.

na przestrzeni wieków solidaryzm społeczny, podkreślający wagę (choć nie nadrzędność) interesu zbiorowego, przetrwał do dziś, znajdując swój wyraz w szeregu postanowień polskiej ustawy zasadniczej.

Samo pojęcie dobra wspólnego pozostaje jednak nieostre. W literaturze podkreśla się, że „wspólne dobro nie jest czymś niezmiennym, statycznym. Jest wartością, którą osiągnąć można dopiero wspólnym wysiłkiem państwa i społeczeństwa”[490]. Hubert Izdebski wskazuje na dwie tradycje rozumienia pojęcia dobra wspólnego. Pierwsza z nich odnosi się do roli państwa w życiu obywatela. Zgodnie z nią: „państwo jest dobrem wspólnym, gdy, niezawłaszczane przez jednostki i grupy, służy wszystkim członkom wspólnoty politycznej”[491]. Druga tradycja nakazuje natomiast utożsamiać dobro wspólne z interesem publicznym[492]. Jak wskazuje Marek Piechowiak, dobro wspólne „oznacza – określaną na płaszczyźnie wspólnoty politycznej – sumę warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających – pozwalających osiągnąć pełniej i łatwiej – integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności”[493]. Podobnie dobro wspólne definiuje Marek Zubik[494].

Ujęta w art. 1 Konstytucji RP zasada dobra wspólnego stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, podkreślając tym samym wspominaną już rolę państwa polskiego jako rzeczy wspólnej (*res publica*). Klauzula ta wiąże się z zasadą solidaryzmu, demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)[495], pełniąc kluczową rolę w kreowaniu zasad, treści i sposobów działania organów administracji publicznej, określając wzorzec kształtowania ustroju państwa oraz podkreślając służebną rolę państwa i jego organów wobec obywateli[496].

Posłużenie się przez ustrojodawcę kategorią pojęciową „obywatele” nie oznacza przy tym, że organy administracji publicznej w swojej działalności powinny przyznawać prymat trosce o byt wyłącznie tej grupy społecznej, godząc tym samym w potrzeby pozostałych jednostek

[490] E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…*, s. 168.
[491] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2021, s.194.
[492] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…*, s.194.
[493] M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1…*
[494] Jako „sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym jego członkom lub ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągniecie doskonałości” (M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej* [w:] M. Zubik (red.), *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2025, s. 36).
[495] Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415; wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, LEX nr 3392456.
[496] M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1…*; B. Banaszak, *Komentarz do art. 1* [w:] B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis/el.

i grup, które statusem obywatela się nie odznaczają. *A contrario*, uprawnienie osób nieposiadających obywatelstwa polskiego do podejmowania decyzji o sprawach publicznych w niektórych kwestiach[497] nie oznacza, że Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli[498]. Zasada dobra wspólnego nie uprawnia do dyskryminacji. Wskazanie na obywateli ma ten cel, że kształtuje zasadę partycypacji przedstawicieli tej grupy społecznej w sprawowaniu władzy „obejmującą prawo każdego obywatela do decydowania o sprawach publicznych, czy szerzej – o kształcie Rzeczypospolitej" [499].

Jednocześnie, zakresu oddziaływania zasady dobra wspólnego nie należy redukować wyłącznie do kategorii zadań państwa. Adresatem zasady dobra wspólnego staje się przede wszystkim władza publiczna: wszelkie organy i jednostki realizujące prawodawcze i wykonawcze zadania państwa oraz samorządu terytorialnego[500]. Jak zauważa M. Zubik, zasada ta dotyczy: „wszelkich władz publicznych, relacji władz z jednostkami i ich grupami oraz społecznościami pośrednimi, a także stosunku obywateli do swojego państwa oraz odpowiedzialności państwa za wspólne dziedzictwo ludzkości"[501]. Z tego względu realizacja dobra wspólnego w kontekście regionalnym i lokalnym, w myśl zasad: sprawiedliwości społecznej, pomocniczości (subsydiarności) i społeczeństwa obywatelskiego, stanowi również główne zadanie jednostek samorządu terytorialnego (w tym w szczególności gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego najniższego stopnia). Podkreśla to również Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach, stanowiąc, iż z treści omawianej zasady wyprowadzić można powinność organów administracji publicznej działania na rzecz „rozwoju tak wszystkich obywateli, jak i tworzonych przez nich wspólnot - rodzin, dobrowolnych zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych"[502].

Jak zauważa M. Zubik, zasada dobra wspólnego nakazuje „odrzucenie zarówno skrajnego indywidualizmu, jak i kolektywizmu w postrzeganiu miejsca człowieka w społeczeństwie i świecie. Człowiekowi przysługują przyrodzone i niezbywalne prawa wynikające z samego

[497] Zob. np. art. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy - z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.).
[498] Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
[499] M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*… Jak zauważa M. Piechowiak: „Formuła wszystkich obywateli nie wprowadza ograniczenia do żyjącego pokolenia i każe brać pod uwagę prawa przyszłych pokoleń" (M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1…).*
[500] A. Lipska-Sondecka, *Ład ustrojowy, władza publiczna a dobro wspólne* [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Warszawa 2020, s. 206; M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*...
[501] M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej*…, s. 37.
[502] Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415; wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, LEX nr 3392456.

faktu bycia osobą, niemniej ma on naturę społeczną. Jednostka może realizować się w pełni dopiero przez współdziałanie z innymi ludźmi”[503]. Z jednej strony, omawiana zasada stanowi niekiedy uzasadnienie dla funkcjonowania instytucji państwowych *per se*[504]. Z drugiej zaś, stanowić może asumpt do rozważań o roli, jaką pełnić mogą sami członkowie wspólnot samorządowych w procesie jej urzeczywistniania. Jak bowiem zauważa M. Zubik: „Dobro wspólne wymaga odpowiedzialnego działania ze strony wszystkich jednostek”[505].

Powyższe uzasadnia potrzebę refleksji nad tym, czy zasoby wspólne stanowić mogą instrument służący urzeczywistnianiu założeń omawianej zasady. W tym celu przypomnieć należy trzy założenia wejściowe: po pierwsze, jak wskazano wcześniej, zasoby wspólne cechują się szczególnym, ograniczonym charakterem. Nieodpowiednie korzystanie z nich może doprowadzić do ich wyniszczenia. Ich charakter uzasadnia więc potrzebę ich ochrony.

Po drugie, zasoby wspólne mogą stanowić składnik mienia samorządowego (komunalnego, powiatowego, wojewódzkiego). Do tego rodzaju zasobów wspólnych[506] zaliczyć można wiele elementów środowiska (tak naturalnego, jak i stworzonego przez człowieka) oraz dóbr kultury, w tym: łąki, lasy, pastwiska, pola uprawne, systemy irygacyjne, ogrody, rzeki, jeziora, łowiska, place, dziedzińce, deptaki, ulice, parki oraz urządzenia i budynki użyteczności publicznej. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach za dobro wspólne uznał szereg zasobów spełniających kryteria definicyjne „zasobu wspólnego”, w szczególności:[507] (1) środowisko naturalne i jego ochronę[508]; (2) dysponowanie zasobami

[503] M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej*…, s. 36.
[504] Jak zauważa Bogusław Banaszak: „Państwo zobligowane zostaje do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju indywidualnego zagwarantowanego w Konstytucji. Prowadzi to do zmiany charakteru praw jednostki. Stają się one celami działalności państwa” (B. Banaszak, *Komentarz do art. 1…).* M. Zubik podkreśla natomiast, że wychodząc z założenia, oiż poszczególni ludzie, działający w pojedynkę, co do zasady nie odznaczają się takimi cechami osobistymi, które umożliwiałyby harmonijne współżycie społeczne i efektywne zaspokajanie własnych potrzeb, instytucje publiczne dość naturalnie jawią się jako konieczny mechanizm organizacji życia zbiorowego. Ich funkcja sprowadza się bowiem do wyznaczania i gwarantowania takich warunków funkcjonowania wspólnoty, w których możliwe staje się zarówno utrzymanie ładu społecznego, jak i wytwarzanie oraz sprawne wytwarzanie określonych dóbr (materialnych, kulturowy i duchowych). „wytworzenie oraz udostępnienie ludziom różnego typu niezbędnych dóbr – materialnych, kulturalnych, duchowych itp. – pozwalających jednostkom i niższym wspólnotom zorganizowania społecznego pełniej realizować własne potrzeby” (M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej*…, s. 36).
[505] M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej*…, s. 36.
[506] „Samorządowych zasobów wspólnych”, a więc zasobów wspólnych wchodzących w skład mienia samorządowego. Zgodnie z zasadą samodzielności (art. 45 u.s.g., art. 2 u.s.p., art. 46 ust. 3 u.s.w.), jednostki samorządu terytorialnego, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa, mogą samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania tych składników (zob. J. Jagoda, *Komentarz do art. 46* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym…*).
[507] M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*…
[508] wyrok TK z: 9.02.1999 r., U 4/98, OTK 1999 nr 1, poz. 4; wyrok TK z: 15.05.2006 r., P 32/05, OTK-A 2006, Nr 5, poz. 56; wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 56; wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 106; postanowienie TK z 13.01.2015 r., SK 17/13, OTK-A 2015, Nr 1, poz. 5.

energetycznymi (jako warunkujące możliwość urzeczywistniania dobra wspólnego)[509] 3) drogi publiczne[510]; (4) infrastrukturę komunikacyjną[511]; (5) przestrzeń publiczną[512]; (6) funkcjonowanie instytucji życia publicznego[513], a także (7) rozwój gospodarczy i cywilizacyjny kraju[514].

Po trzecie, jako materialne elementy środowiska (naturalnego lub antropogenicznego), zasoby wspólne stanowić mogą przykład „wspólnego dobra wspólnego"[515], jednak funkcja, jaką zasoby te nierzadko pełnią w społeczeństwie, składnia do konstatacji o ich integralistycznym („integralne dobro wspólne"[516]) a zarazem egalitarystycznym charakterze. Zasoby te często udostępniane są członkom wspólnoty samorządowej do korzystania, a także wykorzystywane są w procesach związanych z wykonywaniem zadań publicznych, stanowiąc jednocześnie narzędzie do rozwoju wzajemnych relacji międzyludzkich.

Biorąc powyższe pod uwagę, na zadane wcześniej pytanie odpowiedzieć należy pozytywnie. Po pierwsze bowiem, *gros* zasobów wspólnych, stanowiących elementy środowiska, służyć powinno wszystkim członkom wspólnoty politycznej. Odpowiednie nimi zarządzanie, realizowane w duchu komunitaryzmu i idei uspołecznienia, pozwala przeciwdziałać ich degradacji (wyniszczeniu, wyczerpaniu) przy jednoczesnym zachowaniu ich wspólnotowego charakteru. W tym sensie, opisywana w pracy koncepcja pozwala urzeczywistniać założenia zasady dobra wspólnego w pierwszym jej kontekście znaczeniowym: dzięki opisywanym w pracy przedsięwzięciom, zasób wspólny – jako element środowiska, a przez to swoista „cząstka", czy „wycinek" państwa – niezawłaszczany przez jednostki i grupy, służyć może wszystkim członkom wspólnoty samorządowej.

Po drugie, analizowane w pracy przedsięwzięcia przyczyniają się do wzmacniania współpracy międzysektorowej w wymiarze lokalnym, nierzadko prowadząc do wytworzenia takich warunków życia społecznego, które pozwalają na sprawne zaspokajanie zbiorowych potrzeby danej wspólnoty, sprzyjając jednocześnie pełniejszemu i łatwiejszemu osiąganiu integralnego jej rozwoju. W tym ujęciu, partycypacyjnego zarządzanie tego typu zasobami przyczynia

[509] Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87.
[510] Wyrok TK z: 10.12.2002 r., P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 91.
[511] Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4.
[512] Wyrok z 18.12.2014 r. K 50/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 121.
[513] Wyrok TK z: 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.
[514] Wyrok z 18.06.2013 r., K 37/12, OTKA 2013, Nr 5, poz. 60.
[515] A więc rozumianego zarówno jako dobra, które pozostają w powszechnym posiadaniu: powietrze, woda, przestrzeń, a także jako wspólne cele i wartości.
[516] Dobro związane ze wspólnotowością, byciem częścią społeczności, mające swoje źródło we wzajemnych interakcjach międzyludzkich.

się do realizacji omawianej zasady w jej drugim znaczeniu (dobro wspólne rozumiane jako emanacja interesu publicznego).

3.3. Zasada państwa demokratycznego

Demokracja konstytucyjna (utożsamiana niekiedy z pojęciem demokracji liberalnej[517]) stanowi rdzeń aksjologiczny państw zachodniej kultury prawnej[518]. Wywodząca się z „kierunków, takich jak liberalizm, ewolucyjny konserwatyzm i demokratyczny socjalizm, ale też poszukiwania nowych rozwiązań, w tym społecznego nauczania Kościoła katolickiego i «trzeciej drogi» między liberalizmem a radykalnym socjalizmem" doktryna, zdominowała ustrój rozwiniętych i rozwijających się państw zaliczanych do grona „globalnej północy".

Demokracja oznacza rządy ludu. W ustroju demokratycznym władza – pochodząca od samych obywateli – jest przez tych obywateli sprawowana[519]. Jak zauważa H. Izdebski, demokracja liberalna „stanowi próbę połączenia ze sobą historycznie sprzecznych elementów: liberalizmu – koncentrującego się na gwarancjach wolności od ingerencji władzy publicznej, a wobec tego zasadzie i wartości wolności – oraz demokratyzmu, skupiającego się na gwarancjach udziału obywateli we współrządzeniu, a wobec tego zasadzie i wartości równości, wyrażając przy tym idee wspólnotowe i republikańskie. Absorbuje ona również wątki socjalne, które rozwijają wartość równości w kierunków wartości, którą dawniej określano jako braterstwo, a obecnie nazywa się solidarnością"[520].

Jak zauważa Maciej Zygmunt[521], w europejskiej kulturze prawnej „demokracja ujmowana jest (…) w perspektywie modelu politycznego, stanowiącego podstawę europejskiego porządku

[517] H. Izdebski, *Doktryna demokracji liberalnej i jej odzwierciedlenie w podstawowych dokumentach prawnych* [w:] H. Izdebski (red.), *Doktryny polityczno-prawne*…, s. 129-131.

[518] M. Zygmunt, *Państwo demokratyczne w klauzuli limitacyjnej. Redundancja, aksjologiczna konieczność czy praktyczna potrzeba?*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2023, 5, s. 72. Teza ta znajduje swoje uzasadnienie m.in. w normatywnej treści Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej „EKPCz"), która pojęcie społeczeństwa demokratycznego łączy i zestawia z takimi prawami i wartościami, jak: (1) prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPCz); (2) prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPCz); (3) wolność myśli, sumienia i wyznania; (4) wolność wyrażania opinii (art. 10 EKPCz); (5) wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11 EKPCz); (6) prawo do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4 do EKPCz) oraz (7) prawo do życia (Preambuła do Protokołu nr 13 do EKPCz). W tym kontekście „społeczeństwo obywatelskie" stanowi część treści klauzul limitacyjnych zawartych w tych przepisach. Jak z kolei zauważa Piotr Tuleja: „Demokracja jest jedną z podstawowych wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Do idei demokracji odwołuje się też art. 4 ust. 2 TUE, deklarując poszanowanie dla tożsamości narodowej państw członkowskich" (P. Tuleja, *Komentarz do art. 2* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP Tom. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.)

[519] Sens tej tezy dobrze oddają słowa Abrahama Lincolna, który demokrację określił mianem „rządów ludu, przez lud i dla ludu" (ang. „*government of the people, by the people, for the people*") (G. Swoboda, *Gettysburg*. Warszawa, 2010, s. 312–313).

[520] H. Izdebski, *Doktryna demokracji liberalnej…,* s. 132.

[521] Odwołując się w tym zakresie do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

społecznego" podczas gdy „«społeczeństwo demokratyczne» wykracza (…) poza kategorie strukturalno-instytucjonalne i odnosi się przede wszystkim do katalogu podstawowych wartości wynikających ze wspólnej tradycji politycznej, wspólnych ideałów oraz wspólnego rozumienia wolności i rządków prawa państw członkowskich Rady Europy"[522].

Choć demokrację – jak wspomniano – wiąże się z „rządami ludu", nie oznacza to, że w ustroju demokratycznym władza sprawowana jest zawsze bezpośrednio przez obywateli w ścisłym tego słowa znaczeniu. Podstawowym modelem sprawowania władzy w ustroju demokracji konstytucyjnej jest (1) model demokracji przedstawicielskiej (pośredniej, reprezentatywnej), w ramach którego władzę sprawują – w imieniu społeczeństwa – wybrani przez to społeczeństwo przedstawiciele (posłowie, senatorowie, prezydenci, itp.). Poza tym, w doktrynie prawa i politologii wyróżnia się: (2) model demokracji bezpośredniej (zakładający podejmowanie decyzji przez samych obywateli, w szczególności w drodze: referendum, plebiscytu, inicjatywy ludowej) oraz (3) model demokracji semibezpośredniej (łączący ze sobą założenia obu wspomnianych wcześniej modeli). W państwach zachodniej kultury prawno-politycznej wszystkie powyższe modele nie funkcjonują zwykle w postaci „czystej", ale współwystępują w ramach jednego porządku ustrojowego w postaci różnorodnych instytucji i procedur, które w odmiennym stopniu inkorporują w sobie właściwe dla tych modeli mechanizmy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej.

W doktrynie nie brak przy tym głosów kontestujących zasadność prymatu demokracji przedstawicielskiej ponad innymi jej modelami. Jak zauważa Lech Zacher: „Tradycyjnie afirmowana demokracja reprezentatywna nikogo dziś nie zadowala, raczej jest rozczarowaniem"[523]. Zdaniem Benjamina Barbera – amerykańskiego filozofa politycznego i politologa – właściwa dla form demokracji przedstawicielskiej instytucja reprezentacji (sprowadzająca się do podejmowania decyzji politycznych przez przedstawicieli wybranych w wyniku wyrobów) w rzeczywistości osłabia procesy demokratyczne[524]. Zauważa on, iż tam, gdzie decyzje polityczne podejmowane są przez przedstawicieli społeczeństwa wybranych w wyborach, „wyborca jest wolny tylko w dniu wyborów", a sam model demokracji przedstawicielskiej jest jego zdaniem sprzeczny z ideami równości i sprawiedliwości

[522] Wyrok ETPC z 30.01.1998 r., skarga nr 19392/92, Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji i inni v. Turcja [za:] M. Zygmunt, *Państwo demokratyczne w klauzuli…*, s. 64.
[523] L.W. Zacher, *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające* [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Warszawa 2011, s. 34.
[524] B. Barber w instytucji reprezentacji upatruje zarzewia problemów współczesnych reżimów demokratycznych (zob. B. Barber, *A conceptual frame: politics in the participatory mode* [w:] B. Barber (red.), *Strong democracy. Participatory politics for a new age*, Berkley-Los Angeles-Londyn 1992, s. 145-160).

społecznej oraz „wydziera jednostkom odpowiedzialność za wyznawane przez nich wartości, wierzenia i działania”[525]. W konsekwencji obywatele stają się jedynie biernym podmiotem narzuconych odgórnie praw i obowiązków, w których ustalaniu nigdy nie brali udziału[526]. Tym samym, sprawowanie władzy w formach właściwych dla demokracji przedstawicielskiej w rzeczywistości nie pozwala urzeczywistniać zarysowanej powyżej idei społeczeństwa obywatelskiego.

B. Barber za jedyny „prawdziwie demokratyczny” model sprawowania władzy[527] uznaje typ demokracji bezpośredniej, określany przez niego mianem „silnej demokracji” (ang. „*strong democracy*”), w którym decyzje polityczne podejmowane są przez samych obywateli w drodze samostanowienia (samoregulacji). Proponowany przez badacza model silnej demokracji

[525] B. Barber, *Strong democracy: politics as a way of living* [w:] B. Barber (red.), *Strong democracy. Participatory…,* s. 145-146.
[526] B. Barber, *A conceptual frame…,* s. 147.
[527] B. Barber, *A conceptual frame…,* s. 148. W swojej pracy „*Strong democracy. Participatory politics for a new age*” B. Barber wymienia kilka typów (modeli) demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) oraz bezpośredniej. Wśród reżimów tej pierwszej B. Barber wymienia demokrację: (1) autorytarną (ang. authoritative democracy); (2) prawniczą (ang. juridical democracy) oraz (3) pluralistyczną (ang. pluralist democracy). Proponowany przez siebie reżim (4) silnej demokracji traktuje zaś, podobnie jak reżim (5) demokracji unitarnej („unitary democracy”), jako typ demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej. Wszystkie te typy B. Barber charakteryzuje poprzez odniesienie do sposobu rozwiązania sporu powstałego w wyniku braku „niezależnego gruntu”. Benjamin Barber terminem „niezależny grunt” (ang. “*an Independent Ground”*) określa swojego rodzaju punkt odniesienia, którego istnienie czyni niepotrzebnym podejmowanie jakichkolwiek działań politycznych. Ten „punkt odniesienia” stanowić może w szczególności panująca w danym społeczeństwie powszechna zgoda co do danego zagadnienia, konsensus (np. naukowy) lub prawo, które z różnych względów nie podlega ograniczeniom lub zmianom. Zdaniem B. Barbera tam, gdzie istnieje taki „niezależny grunt” brak jest sporu (konfliktu), którego nie dałoby się rozwiązać poprzez "zwykłe" odniesienie do posiadanej już wiedzy, a więc brak jest potrzeby uprawiania polityki. *A contrario* więc B. Barber widzi potrzebę podejmowania działań politycznych (rozwiązywania sporów) tylko w odniesieniu do tych sytuacji, w których brak jest takiego „niezależnego gruntu” (B. Barber, *Strong democracy: politics…,* s. 129). W tym kontekście: w demokracji autorytarnej – zdaniem B. Barbera – spór (powstały w wyniku braku niezależnego gruntu) rozwiązują przedstawiciele (wybieralnej) elity politycznej, wykorzystując autorytet (władzę i mądrość) w celu realizacji zbiorczych interesów swojego elektoratu (B. Barber, *A conceptual frame*…, s. 140). W demokracji prawniczej spór rozwiązywany jest przez elitę sądowniczą, która – kierując się normami, w tym normami o randze konstytucyjnej - rozstrzyga różnice i egzekwuje prawa i obowiązki. Tak rozumiana elita sądownicza „rządzi” pośrednio – poprzez wydawanie rozstrzygnięć ograniczających możliwości decyzyjne organów rządowych (B. Barber, *A conceptual frame*…, s. 142). Model demokracji pluralisytcznej zakłada rozwiązywanie sporu w wyniku negocjacji i wymiany między wolnymi i równymi jednostkami i grupami, które realizują swoje prywatne interesy w ramach (wolnego) rynku regulowanego umową społeczną (B. Barber, *A conceptual frame*…, s. 143). W modelu demokracji unitarnej zaś spór rozwiązywany jest poprzez wspólnotowy konsensus, określany poprzez zestawienie interesu jednostek z interesem danej zbiorowości. Decyduje kolektyw, dobro ogółu. Model ten wiąże ze sobą takie wartości, jak: dobrowolna identyfikacja z daną grupą, konformizm społeczny, presja otoczenia i chęć do przyjmowania wspólnie wypracowanych, oddolnych norm (B. Barber, *A conceptual frame…,* s. 148-150). Zdaniem B. Barbera, ten model demokracji dobrze sprawdza się w przypadku podejmowania decyzji w niewielkich grupach społecznych, jednak „w większych środowiskach, gdzie społeczność staje się bezosobową abstrakcją, a jednostki anonimowo i nienaturalnie komunikują się z masami obcych sobie osób, unitarna demokracja może stać się złowroga, zagrażać wolności i obywatelstwu oraz być zgubna dla demokracji” (B. Barber, *A conceptual frame*…, s. 149). W modelu silnej demokracji spór, powstały w przypadku braku „niezależnego gruntu”, rozwiązywany jest poprzez partycypacyjny proces trwającego, bezpośredniego samoustanowienia i tworzenia wspólnoty politycznej zdolnej do przekształcania zależnych, prywatnych jednostek w wolnych obywateli, a częściowych i prywatnych interesów w dobra publiczne (B. Barber, *Strong democracy: politics…,* s. 132).

urzeczywistnia takie wartości jak: partycypacja społeczna, zwiększanie aktywności obywatelskiej i silny komunitaryzm. Jak zauważa B. Barber: dopiero w ten sposób „tworzy się wspólnota polityczna zdolna do przekształcania zależnych jednostek w wolnych obywateli, a prywatnych interesów w dobra publiczne”[528].

Na gruncie polskiego konstytucjonalizmu, idea demokracji liberalnej urasta do rangi zasady ustroju. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”[529]. Przepis ten inkorporuje w sobie więc trzy kluczowe zasady regulujące ustrój Rzeczypospolitej: (1) państwa prawnego; (2) państwa demokratycznego oraz (3) państwa sprawiedliwego (sprawiedliwości społecznej)[530], przy czym wszystkie te dyrektywy są ze sobą ściśle powiązane treściowo oraz funkcjonalnie[531].

Państwo demokratyczne to – w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP – przeciwieństwo państwa policyjnego; to państwo spełniające pewne standardy i odznaczające się pewnymi cechami, właściwymi dla idei demokracji liberalnej (konstytucyjnej). Wśród nich wymienia się między innymi: (1) podział władzy[532]; (2) zapewnienie ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka[533], (3) pewność prawa stanowionego[534], (4) wymóg sprawiedliwości proceduralnej[535], czy (5) postulat odrzucenia nadrzędnego prymatu interesu publicznego w odniesieniu do interesu jednostki[536].

Kolejne wartości i wytyczne wynikają z zestawienia ze sobą dwóch pierwszych zasad ustroju inkorporowanych w omawianym przepisie. Z zasady demokratycznego państwa prawnego[537]

---

[528] B. Barber, *Strong democracy: politics…*, s. 132.
[529] Jak zauważa H. Izdebski, przepis ten „stanowi powtórzenie przepisu (art. 1 Konstytucji RP – przyp. K.O.) wprowadzonego do polskiej ustawy zasadniczej w grudniu 1989 r.” (H. Izdebski, *Demokratyczne państwo prawne* [w:] H. Izdebski (red.), *Doktryny polityczno-prawne*…, s. 231).
[530] O której mowa jest poniżej.
[531] Jak zauważa Piotr Tuleja: „Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej” (P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*…).
[532] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2…*
[533] Zob. wyrok TK z 10.12.2014 r. (K 52/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 118.
[534] Wyrok TK z 19.07.2016 r., Kp 3/15, OTK-A 2016, nr 66.
[535] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2* [w:] P.Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.
[536] Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2019 r., II SA/Wr 97/19, LEX nr 2698778.
[537] Jak zauważa Monika Florczak-Wątor, z uwagi na liczne powiązania treściowe i funkcjonalne omawianych zasad „Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych” (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2*...). Koresponduje to ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.12.2012 r., zgodnie z którym demokratyzm stanowi immanentny element państwa prawa (wyrok TK z 11.12.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78). M. Florczak-Wątor wskazuje na dwa zasadnicze znaczenia zasady demokratycznego państwa prawnego: opisowe oraz normatywne. W pierwszym z nich,

wyprowadza się w literaturze szereg „zasad pochodnych", niewyrażonych wprost w art. 2 Konstytucji RP, choć z tego przepisu wywodzonych – mianowicie: (1) zasadę (ochrony) zaufania obywatela do państwa i prawa (zasadę lojalności państwa względem obywateli), z której wynikają dalsze dyrektywy: (a) zasada ochrony praw słusznie nabytych i ekspektatyw; (b) ochrony interesów w toku; (c) zasada *lex retro non agit* oraz (d) odpowiedniej *vacatio legis*[538]; (2) zasadę prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, nakazującą, aby tworzone przepisy formułowane były w sposób „poprawny, precyzyjny i jasny"[539], zawierającą w sobie dyrektywę (zasadę) określoności prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się również (3) zasada racjonalnego działania ustawodawcy[540], czy ogólnie rzecz biorąc (4) demokratyczny model stanowienia prawa, związany z wymogiem „otwartego rządu"[541]. W normatywnej treści omawianej dyrektywy w literaturze upatruje się również źródła „prymatu konstytucji gwarantującej rządy prawa (prawa dobrego, demokratycznego)"[542].

Jak z kolei podnosi P. Tuleja: „Wskazana w art. 2 Konstytucji RP zasada państwa demokratycznego łączy się ściśle z wyrażonymi w art. 4 Konstytucji RP zasadami suwerenności, demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej". Z uwagi jednak na fakt, że zgodnie z dominującym poglądem, wiązanie instytucji kojarzonych z samorządem terytorialnym ze ściśle rozumianą zasadą suwerenności Narodu nie byłoby trafne[543], to właśnie

omawiana dyrektywa stanowi pewien zbiór wartości: politycznych, ekonomicznych oraz prawnych, dotyczących „prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką". M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2…* Wśród wartości politycznych M. Florczak-Wątor wymienia m.in.: „porządek konstytucyjny, demokrację przedstawicielską, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, sądowy wymiar sprawiedliwości". Do kategorii wartości ekonomicznych zalicza natomiast w szczególności: „społeczną gospodarkę rynkową, wolność działalności gospodarczej, swobodę umów), a do prawnych np.: „określoność, odpowiednia *vacatio legis*, zakaz wstecznego działania prawa" (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2…*). W znaczeniu normatywnym zasada ta wyraża natomiast „dyrektywy adresowane do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa" (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2…*).

[538] Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.

[539] Zob. wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.

[540] Zob. wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125; . wyrok TK z 18.02.2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11; wyrok TK z 10.02.2015 r., P 10/11, OTK-A 2015, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 29.09.2015 r., K 14/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 124; wyrok TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148; wyrok TK z 19.07.2016 r., Kp 3/15, OTK-A 2016, nr 66.

[541] H. Izdebski, *Demokratyczne państwo prawne*…, s. 233.

[542] M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 2022, 10, s. 10.

[543] Zgodnie bowiem z dominującym poglądem, jednostki samorządu terytorialnego, ich mieszkańcy, organy, a także zasiadające w tych organach osoby nie stanowią przedstawicieli Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Przedstawicielami Narodu, wykonującymi w jego imieniu władzę w sensie technicznym, są przede wszystkim członkowie kolegialnych organów przedstawicielskich pochodzących z wyborów powszechnych, w tym posłowie i senatorowie (wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 48). Do tej kategorii w doktrynie zalicza się również Prezydenta RP, a także niekiedy (przy zastrzeżeniu, że w tym zakresie w doktrynie i orzecznictwie napotkać również odmienne poglądy) - wybieralne organy samorządu terytorialnego oraz Parlament Europejski (K. Działocha, *Komentarz do art. 4* [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2016; pogląd ten nie spotkał się jednak z aprobatą większości przedstawicieli doktryny). Trybunał Konstytucyjny posługuje się również pojęciem przedstawicieli Narodu „w szerokim znaczeniu", zaliczając do tak rozumianego grona „również inne osoby wchodzące w skład organów

w normatywnej treści zasady państwa demokratycznego (oraz opisanej poniżej zasady pomocniczości) poszukiwać należy ustrojowego *ratio* dla istnienia licznych form demokracji bezpośredniej na różnych stopniach samorządu terytorialnego.

U podstaw modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi leżą wartości kojarzone z ideą demokratyzmu – a ściślej rzecz ujmując – z formami sprawowania władzy właściwymi dla modelu demokracji bezpośredniej, czy też formy demokracji określanej mianem „demokracji deliberatywnej”[544]: wolność, równość (w tym wobec prawa), solidarność, prawo do zrzeszania się[545] oraz prawo do wypowiedzi[546]. Ponadto, rozwiązania wykorzystywane podczas realizacji przedsięwzięć w myśl omawianej w pracy koncepcji, silnie nawiązują w swoich założeniach do takich narzędzi i instrumentów jak: konsultacje społeczne, panele obywatelskie, sondaże, sądy obywatelskie (ang. *citizen's juries*), czy komórki planujące (ang. *planning cells*)[547].

Choć w Rzeczypospolitej Polskiej dominują instytucje i procedury sprawowania władzy właściwe modelowi demokracji przedstawicielskiej[548] w literaturze stale podkreśla się wzrost zainteresowania nowymi („innowacyjnymi”) metodami i formami angażowania obywateli w procesy decyzyjne. Jak zauważa Maria Marczewska-Rytko: „Kryzys demokracji przedstawicielskiej, nasilający się wraz z pogłębianiem się procesów globalizacji oraz

---

władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane przez Konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność – poddana w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa” (wyrok TK z 26.5.1998 r., K 17/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 48). Zgodnie z dominującym wyrażonym w doktrynie poglądem, z zasadą suwerenności Narodu nie należy wiązać jednostek samorządu terytorialnego, ich mieszkańców oraz organów. Jak zauważa Monika Florczak-Wątor: „Naród w sensie politycznym nie jest sumą wszystkich mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.). Zdaniem Piotra Tulei: „Przedstawicielami Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 (Konstytucji RP – przyp. K.O.) nie są również jednostki samorządu terytorialnego, ich organy czy zasiadające w nich osoby” (P. Tuleja, *Komentarz do art. 4* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.). Podobnego zdania jest Bogusław Banaszak, który wskazuje, że” „Zaliczenie (…) samorządu terytorialnego do form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej służącej realizacji zasady suwerenności Narodu oraz utożsamienie z jej realizacją wyborów samorządowych nie jest trafne”. L. Garlicki wskazuje natomiast, iż choć „charakter organów przedstawicielskich można też przypisać radom gmin, radom powiatów i sejmikom województw”, to: „Ze względu jednak na ograniczony terytorialnie zakres ich legitymacji nie można ich traktować jako organów reprezentacji narodu” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…*, s. 72).

[544] Jak zauważa Maria Marczewska-Rytko: „Tym, co wyróżnia demokrację deliberatywną na tle innych typów demokracji, jest skoncentrowanie się na procesie wypracowywania ostatecznej decyzji. Proces ten obejmuje negocjacje, konfrontowanie ze sobą różnych koncepcji i puntków widzenia uczestników takiej debaty” (M. Marczewska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia i deliberatywna: analiza porównawcza idei, instytucji, rozwiązań formalnoprawnych oraz praktyki* [w:] J. Podgórska-Rykała, P. Pospieszna (red.), *Innowacje deliberatywne. Inspiracje dla praktyków i teoretyków*, Warszawa 2024, s. 12).

[545] Zob. Wyrok TK z 11.12.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78.

[546] M. Marczewska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia i deliberatywna…,* s. 10.

[547] Zob. uwagi poczynione w Rozdziale czwartym pracy.

[548] Tak m.in. wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43.

niezadowolenie z jakości uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych w ramach demokracji bezpośredniej stworzyły przestrzeń dla poszukiwań nowych form zaangażowania obywateli w proces decyzyjny”[549].

W tym kontekście, w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi autor upatruje więc koncepcji, która – w świetle wspomnianego „kryzysu demokracji przedstawicielskiej” – służyć będzie urzeczywistnianiu normatywnej treści zasady państwa demokratycznego na szczeblu lokalnym. Omawiany model stanowić może bowiem instrument, który nie tylko służy decentralizacji oraz demokratyzacji procesu decyzyjnego (poprzez przenoszenie ośrodka podejmowania decyzji bliżej członków wspólnoty samorządowej), ale także umożliwia samoorganizację i samoregulację mieszkańców.

3.4. Zasada sprawiedliwości społecznej

Funkcjonowanie w ramach struktur państwa demokratycznego, urzeczywistniającego założenia zasady dobra wspólnego, obliguje organy administracji publicznej do realizowania polityki publicznej w myśl idei (zasady) sprawiedliwości społecznej, a więc w sposób zapewniający: uczciwy podział dóbr, zasobów, ale i obowiązków, równe szanse rozwoju, ochronę przed dyskryminacją i wykluczeniem społecznym a także możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb każdego człowieka.

Choć w doktrynie wyróżnia się szereg teorii sprawiedliwości, opracowanych przez wybitnych filozofów, prawników, politologów i myślicieli (warto wymienić m.in.: Roberta Nozicka[550], Marthę Nussbaum, Johna Rawlesa[551], Amartyę Sena[552], Adama Smitha), samo pojęcie sprawiedliwości wymyka się próbom jego dokładnego dookreślenia. Jak zauważa Jerzy Zajadło, „trudno wyznaczyć uniwersalny paradygmat sprawiedliwości, ponieważ z jednej

[549] M. Marczewska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia i deliberatywna…*, s. 11.

[550] Teoria sprawiedliwości w modelu R. Nozicka była koncepcją liberalną, wręcz libertariańską. „Filozof określał bowiem sprawiedliwość nie ze względu na rezultaty (mierzone np. za pomocą ilości dóbr dostępnych dla jednostek lub ich użyteczności), ale ze względu na procedury. Była więc ona sprawiedliwością proceduralną, formalną. Teoria uznawała za sprawiedliwą taką redystrybucję, która gwarantowała respektowanie fundamentalnych praw jednostek, takich jak: prawo do życia, wolność wyboru czy prawo do produktu własnej pracy” (H. Staśkiewicz, *Libertariańskie koncepcje państwa w ujęciu Buchanana, Nozicka i Friedmana*, „Athenæum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, 49, s. 27-28).

[551] Teoria sprawiedliwości J. Rawlsa opierała się na dwóch podstawowych zasadach: (1) „Każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerszego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich”; (2) „Nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, (a) aby były z jak największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych; (b) aby były związane z dostępnością do urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans” (J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 344, 416).

[552] Zob. J. Miklaszewska, *Teorie sprawiedliwości społecznej: Amartya Sen i Martha Nussbaum*, „Prakseologia” 2014, 156, s. 25-45.

strony dotyczy ona bardzo różnych sfer życia społecznego, a z drugiej strony istnieje wiele zrelatywizowanych, różnymi czynnikami kryteriów oceny, czy ktoś lub coś zasługuje na miano bycia sprawiedliwym lub niesprawiedliwym”[553]. Zdaniem Macieja Nyki sprawiedliwość (*sensu largo*) „łączy (…) w sobie treści, które przypisywane są pojęciom sprawiedliwości (*justice*), słuszności (*equity*) i uczciwości (*fairness*)”[554].

Na potrzeby dalszych rozważań warto zaznaczyć, że sprawiedliwość rozpatrywać można w co najmniej dwóch[555] jej aspektach: dystrybutywnym (rozdzielczym) oraz komutatywnym (wyrównawczym, zamiennym). W pierwszym ujęciu sprawiedliwość koncentruje się na odpowiednim (sprawiedliwym) podziale określonych dóbr (przy czym – jak wskazano wcześniej – podział ten nie musi być równy dla wszystkich), podczas gdy komutatywny jej aspekt pozwala na równanie relacji między członkami wspólnoty, niezależnie od ich źródła[556].

W krajowym porządku prawnym omawiana idea urasta do rangi zasady ustroju. Ujęta w art. 2 Konstytucji RP zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje „słuszne lub inaczej sprawiedliwe wyważenie interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki”[557]. Ważenie obu rodzajów interesów staje się w tym kontekście nie tylko obowiązkiem władz publicznych, ale i „celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne”[558].

Zasada sprawiedliwości społecznej w warstwie aksjologicznej wiąże się z takimi wartościami jak: „równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli”[559]. Nie wymaga ona przy tym „konieczności przyznania wszystkim grupom podmiotów jednakowych praw”[560], a jedynie takiego ich traktowania, które nie stanowiłoby dyskryminacji. Obliguje organy administracji publicznej do zapewnienia godnych warunków

[553] J. Zajadło, *Sprawiedliwość* [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2007…, s. 317.
[554] M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 113-116.
[555] W rzeczywistości aspektów (rodzajów) sprawiedliwości wyróżnia się w literaturze więcej. Wskazuje się m.in. na istnienie sprawiedliwości: dystrybutywnej, komutatywnej, retrybutywnej, restoratywnej, czy proceduralnej.
[556] J. Unterschütz, *Praca pod dobrymi rządami. Reflekcje wokół alegorii dobrych i złych rządów Ambrogio Lorenzettiego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, 22(3), s. 61.
[557] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*… Zob. wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; wyrok TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 258.
[558] Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
[559] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*…
[560] „Poszczególne kategorie podmiotów winny być traktowane równo, gdy u podłoża określonych regulacji prawnych leży jednakowa sytuacja faktyczna tych podmiotów” (wyrok WSA w Gdańsku z 17.10.2019 r., III SA/Gd 468/19, LEX nr 2738710. Zob. orzeczenie TK z 29.05.1996 r. K 22/95, publ. OTK 1996/3/21, orzeczenie TK z 11.12.1996 r. K 11/96, publ. OTK 1996/6/54).

życia mieszkańcom, likwidowania nadmiernych nierówności czy poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela, przy jednoczesnej trosce o dobro wspólne.

Z tego też względu z omawianą zasadą w doktrynie i orzecznictwie wiąże się w szczególności: „tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych”[561] a także „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”[562].

Zasada sprawiedliwości społecznej odgrywa istotną rolę w kontekście zjawiska granic planetarnych i wyczerpalności zasobów naszej planety, w tym w szczególności samych zasobów wspólnych[563]. Garrett Hardin w eseju pt. *Tragedy of the commons*[564] wskazał na pewną prawidłowość związaną z tym rodzajem zasobów[565], sprowadzającą się do

[561] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*… Zob. także: wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12; wyrok TK z 19.02.2001 r., SK 14/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 31; wyrok TK z 7.04.2009 r., P 7/08, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 46; wyrok TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102.

[562] Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87. W tym kontekście zauważyć należy, że pojęcie sprawiedliwości wymyka się próbom jego dostatecznego zdefiniowania. W literaturze przedmiotu pojęcie to nader często występuje z przymiotnikami: „społeczna”, „terytorialna”, „instytucjonalna”, „formalna”, „globalna”, „polityczna” itp. (J. Zajadło, *Sprawiedliwość*…, s. 317; M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu…*, s. 113-116; P. Churski, *Miasto a sprawiedliwość społeczna w ujęciu terytorialnym* [w:] M.J. Nowak, *Prawo do miasta…* s. 129).

[563] Jak wskazano, zasoby wspólne to przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy (art. 45 k.c.), w tym nieruchomości (art. 46 k.c.), wykorzystywane przez członków danej wspólnoty, które z uwagi na swój szczególny ograniczony charakter podatne są na wystąpienie szeregu negatywnych efektów, takich jak: efekt zatłoczenia, efekt gapowicza, czy po prostu trwałe ich wyniszczenie (degradacja).

[564] Choć uznaje się, że na problem nadmiernej eksploatacji zasobów wspólnych po raz pierwszy uwagę zwrócił William F. Lloyd w opublikowanej w 1833 r. nakładem Oxford University Press publikacji „Two Lectures on the checks to population” (zob.; W.F. Lloyd, *Two lectures on the checks to population*, Oxford 1833; zob więcej: K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi…*, s. 77), zjawisko „Tragedii wspólnego pastwiska” uzyskało szerszy rozgłos dopiero w 1968 r., za sprawą opublikowanego w czasopiśmie „Science” eseju pt. *Tragedy of the commons*, autorstwa Garretta Hardin'a. G. Hardin, posługując się przykładami: dostępnego dla wszystkich członków lokalnej społeczności pastwiska, darmowego parkingu miejskiego, oceanów, parków narodowych oraz problemu zanieczyszczenia środowiska, rozprawiał na temat nadmiernego wykorzystywania ograniczonych zasobów Ziemi przez ogół danej społeczności. Na postawione w pracy pytanie „*Is ours a finite world*?” autor odpowiedział „jeśli chodzi o praktyczne problemy, z którymi będziemy musieli się zmierzyć w ciągu następnych kilku pokoleń (…), jasne jest, że znacznie zwiększymy ludzką nędzę, jeśli w najbliższej przyszłości nie założymy, że świat dostępny dla ludzkiej populacji jest skończony” (G. Hardin, *The tragedy of the commons*…, s. 1243). Użyte w eseju słowo „Tragedia” G. Hardin definiował nie jako „nieszczęście”, czy „złą sytuację”, ale jako „powagę bezlitosnego działania rzeczy” (G. Hardin, *The tragedy of the commons*…, s. 1244). Definicję tę G.Hardin zaczerpnął od angielskiego filozofa, matematyka i fizyka Alfreda N. Whitehead'a (zob. A.N. Whitehead, *Science and the modern world,* Nowy Jork 1948, s. 17).

[565] Na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań i analiz wysnuł wniosek, zgodnie z którym osoby korzystające z zasobów wspólnych, zamiast dążyć do ustalenia wewnętrznie obowiązujących zasad współpracy, które umożliwiłyby zrównoważone wykorzystywanie danego zasobu przez ogół jego użytkowników, zazwyczaj decydują się na samodzielne, nieskoordynowane działanie w celu maksymalizacji swoich indywidualnych zysków (G. Hardin, *The tragedy of the commons*…, s. 1244).

następującego wniosku: bezwzględne przedkładanie interesu prywatnego (wspieranego przez indywidualne, niezorganizowane działanie jednostki[566]) ponad interesem publicznym[567] (interesem wspólnoty *in genere*) w kontekście korzystania z zasobów wspólnych prowadzi zazwyczaj do nadmiernej lub nieskoordynowanej ich eksploatacji, skutkującej często ich degradacją (wyniszczeniem, nadmiernym wyczerpaniem)[568].

Kierowanie się prywatnymi pobudkami przez poszczególnych użytkowników zasobu i stawianie ich ponad dobrem całej wspólnoty prowadzi więc często do powstania problemu niesprawiedliwej alokacji (dostępu do) zasobu. Problem ten – znany szerzej w piśmiennictwie jako „Tragedia wspólnego pastwiska"[569] – nader dotkliwy staje się w otoczeniu ruralistycznym, gdzie od kondycji zasobu (pola, łąki, lasu, rzeki) zależy nierzadko dobrobyt całej lokalnej społeczności.

Jak wcześniej wskazano, do kategorii zasobów wspólnych zaliczyć można szereg obiektów wchodzących w skład mienia samorządowego, użytkowanych przez ogół członków wspólnoty samorządowych. Oznacza to, że nieprawidłowe administrowanie ograniczonym zasobem, wykorzystywanym w procesach związanych z realizacją zadań publicznych, w szczególności służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, może doprowadzić do pozbawienia części osób zainteresowanych (tu: członków wspólnoty samorządowej) faktycznej możliwości korzystania z danego dobra. Sytuacja, w której dany zasób wspólny wykorzystywany jest ponad przeciętną miarę wyłącznie przez konkretne jednostki, godzi więc w takie wartości jak w szczególności: równość praw, solidarność społeczna, a w konsekwencji przyczynia się do tworzenia nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami, przywilejów dla wybranych grup obywateli.

W świetle „Tragedii wspólnego pastwiska", jawi się konieczność równoważenia interesu ogółu oraz interesu jednostek, a także akcentowania dystrybutywnego i komutatywnego (wyrównującego, zamiennego) aspektu zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wymaga, aby organy administracji publicznej podejmowały aktywne działania zmierzające do ochrony zasobów wspólnych w taki sposób, aby zapewnić członkom wspólnoty samorządowej sprawiedliwy dostęp do danego zasobu (aspekt dystrybutywny), a w przypadku, gdy z różnych

[566] M. Olson, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012, s. 15. Jak wskazuje M. Możdżeń, tragedia polega w tym przypadku na „możliwości prywatyzacji korzyści przy jednoczesnej komunalizacji kosztów" (M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia…*, s. 82).
[567] N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Dobra publiczne, zasoby*…, s. 353.
[568] Zob. C.M. Rose, *Thinking about the commons*…, s. 558.
[569] Ang. „*Tragedy of the commons"*. Czasem pojęcie to w literaturze polskojęzycznej tłumaczone jest również jako „Tragedia dóbr wspólnych" lub „Tragedia wspólnych zasobów".

względów jest to niemożliwe – kompensować braki wynikające z takiego stanu rzeczy (aspekt komutatywny). W interesie organów administracji publicznej jest wiec, by stosowane strategie i metody zarządzania zasobami wspólnymi, w szczególności wchodzącymi w skład mienia samorządowego, oparte zostały swoich założeniach na potrzebie zapewnienia szerokiego, ale i sprawiedliwego dostępu nie tylko do samych dóbr, ale i do usług publicznych realizowanych z ich wykorzystaniem. W tym jawi się rola omawianego w pracy modelu.

3.5. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju (najpierw jako nieskonkretyzowana idea) rozwinęła się pod wpływem szeregu podejmowanych i opracowywanych przez politycznych decydentów na szczeblu międzynarodowym: uchwał, deklaracji, konwencji, a także dokumentów o charakterze: strategicznym, politycznym lub programowym[570]. Początkowo interpretowana ze zbiorów ogólnych zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska ujętych w niewiążących deklaracjach i dokumentach programowych, idea zrównoważonego rozwoju (najpierw jako idea „eko-rozwoju") ewoluowała w precyzyjnie dookreśloną zasadę prawa oraz

[570] Za początek debaty na temat zrównoważonego rozwoju uznaje się przyjęcie dnia 3 grudnia 1968 r. Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych A/RES/2398(XXIII) z 3.12.1968 r. „Problems of the human Environment", w której wskazano na destrukcyjny wpływ niekontrolowanego rozwoju nauki i technologii na środowisko. Do pozostałych kluczowych dokumentów, których treść kształtowała normatywną treść omawianej zasady na przestrzeni lat, w literaturze zalicza się w szczególności: (1) Raport Sekretarza Generalnego OZN U'Thanta "Człowiek i jego środowisko" (w raporcie tym m.in. zwrócono uwagę na antropogeniczny charakter degradacji środowiska); (2) Deklarację Sztokholmską z 1972 r., przyjętą podczas Światowej Konferencji ONZ "Mamy tylko jedną Ziemię", która odbyła się w 1972 r. (deklaracja ta nie miała charakteru wiążącego; to właśnie podczas Konferencji Sztokholmskiej po raz pierwszy posłużono się terminem "*sustainable development*" w omawianym kontekście. Nie ustalono jednak jednej spójnej definicji tego pojęcia); (3) dokumenty programowe II i III Sesji Rady Zarządzającej Programem Ochrony Środowiska ONZ (United Nations Environmental Programme), zawierające pierwszą definicję terminu "zrównoważony rozwój" (Podczas II Sesji UNEP przyjęto, iż „społeczeństwo realizujące zasadę zrównoważonego rozwoju to: «społeczeństwo uznające nadrzędność wymogów ekologicznych, których nie należy zakłócać przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy (…), dbające o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń»" – tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 61); (4) raport końcowy "Nasza Wspólna Przyszłość" opublikowany w 1987 r. przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju ONZ pod przewodnictwem premier Norwegii Gro H. Brundtland (zob. Report of the World Commission on Environment and Development: "Our Common Future", United Nations, Oslo 1987, s. 41 i nast.. Autorzy raportu wyraźnie wiązali koncepcję zrównoważonego rozwoju z ideą sprawiedliwości między- oraz wewnątrzgeneracyjnej), a także (5) dokumenty i konwencje przyjęte podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój", która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r. (tzw. Szczyt Ziemi; mowa tu w szczególności o: Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238); Konwencji Narodów Zjednoczonych o zachowaniu różnorodności biologicznej; Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 12 sierpnia 1992 r. w sprawie środowiska i Rozwoju; Deklaracji zasad współpracy na rzecz rozwoju, ochrony i użytkowania wszystkich lasów, a także Agendzie 21 - Globalny program działań) (Zob. P. Trzepacz, *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego* [w:] Trzepacz P. (red.), *Zrównoważony rozwój - wyzwania globalne. Podręcznik dla uczestników studiów doktoranckich, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ*, Kraków 2012. s. 22.; J. Ciechanowicz-McLean, Międzynarodowe prawo ochrony…, s. 60-61; B. Wierzbowski, B. Rakoczy*, Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 53; P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 65.; C. Mitcham, *The concept of sustainable development: its origins and ambivalence*, „Technology in Society" 1995, 17(3), s. 316 i nast.).

dyrektywę wykładni, wyrażoną, a następnie powtórzoną, w postanowieniach najważniejszych aktów prawa międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego.

Choć więc zasada zrównoważonego rozwoju obecna jest w przepisach prawa: międzynarodowego, ponadnarodowego (unijnego), a także prawa krajowego wielu państw rozwiniętych i rozwijających się, terminu „zrównoważony rozwój" nie można sprowadzać wyłącznie do kategorii normy prawnej. Idea zrównoważonego rozwoju łączy bowiem ze sobą dorobek nauk: prawnych, ekonomicznych, socjologicznych, przyrodniczych, politologicznych, a wreszcie filozoficznych i wynika z pozaprawnych systemów normatywnych i wartości: troski o środowisko, sprawiedliwości, potrzeby dbania o dobrobyt człowieka. Koncentruje się na konieczności równoważenia celów: gospodarczych, środowiskowych i społecznych rozwoju w celu równoważenia szans oraz stałego polepszania jakości życia człowieka (aspekt antropogeniczny).

Konieczność realizowania polityki publicznej w myśl idei zrównoważonego rozwoju zyskuje na znaczeniu w świetle złożonych wyzwań epoki antropocenu, wynikających z: wpływu działalności człowieka na środowisko (zmiany klimatu, przekraczanie granic planetarnych[571], utrata bioróżnorodności), rozwoju nowoczesnych technologii (w tym sztucznej inteligencji)[572],

[571] Granice wytrzymałości planety (granice planetarne) to koncept opracowany przez międzynarodowy zespół pod kierownictwem Johana Rockströma i Willa Steffena (J. Rockström, W. Steffen, K. Noone et. al., *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity* „Ecology and Society" 2009, 14(2)), umożliwiający ocenę stopnia degradacji zasobów naszej planety. Każda z dziewięciu granic odpowiada jednemu procesowi, kluczowemu dla zachowania stanu równowagi przyrodniczej. Do procesów tych zaliczyć należy: (1) zmiany klimatu; (2) zakwaszenie oceanów; (3) zmniejszenie warstwy stratosferycznego ozonu; (4) zaburzenie cyklu azotowego i fosforowego; (5) powstawanie antropogenicznych aerozoli w atmosferze; (6) wyczerpywanie zasobów słodkiej wody; (7) zmiana systemów lądowych; (8) spadek różnorodności biologicznej; (9) zanieczyszczenia chemiczne i wprowadzanie nowych substancji do przyrody. Poprzez określenie „bezpiecznych stref operacyjnych" (ang. *safe operating spaces*) (Planetary boundaries, Stockholm Resilience Centre, https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html, dostęp: 26.07.2023 r.), a w późniejszych latach również „sprawiedliwych granic" (ang. *just Earth system boundaries*) (J. Rockström, J. Gupta, D. Qin et al. *Safe and just Earth system boundaries* „Nature" 2023, 619, s. 102–111), koncepcja granic wytrzymałości planety pozwala określić, jak dużą presję na środowisko (naturalne, przyrodnicze) mogą wywierać *homo sapiens*, nie doprowadzając do powstania realnych zagrożeń dla rozwoju naszego oraz innych gatunków (bezpieczne granice) oraz nie przyczyniając się do zwiększenia stanu nierówności społecznych (sprawiedliwe granice) (D.W. O'Neill, A.L. Fanning, W.F. Lamb, J.K. Steinberger, *A good life for all within planetary boundaries*, "Nature Sustainability" 2018, 1, s. 88-95). Postępująca antropopresja sprawia, że kolejne granice planetarne, zarówno te „bezpieczne", jak i „sprawiedliwe", są przekraczane. Jak zauważa Ewa Bińczyk, „Brak dostępu do czystej wody pitnej, utrata wód gruntowych, degradacja gleb, wylesianie, deregulacja homeostazy oceanów, szkodliwe skutki przemysłowego połowu ryb i owoców morza to palące problemy społeczne o reperkusjach ekonomicznych w wielu częściach świata" (E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka…*, s. 109). Problem przekroczenia granic planetarnych staje się więc nader aktualny w kontekście ograniczonego charakteru zasobów naszej planety, w tym zasobów wspólnych.

[572] Zob. raport Komisji Europejskiej: European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Industry 5.0: human-centric, sustainable and resilient, Publications Office, 2021. W raporcie tym Komisja Europejska wielokrotnie podkreśliła, że „Przemysł 5.0" oparty powinien zostać na trzech zasadniczych filarach: (1) zorientowaniu na człowieka; (2) zrównoważonym rozwoju; (3) odporności.

czy globalnych przemian cywilizacyjnych[573]. W tym kontekście koniecznym staje się dążenie do osiągania „stanu zrównoważenia"[574] w wielu wymiarach życia człowieka (w szczególności: przyrodniczym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym, a wreszcie instytucjonalno-politycznym)[575].

Zasada zrównoważonego rozwoju ujęta została w art. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Choć nie brak w tym zakresie poglądów odmiennych, autor podziela zdanie, zgodnie z którym omawiana zasada stanowi samodzielną zasadę ustroju państwa (a więc taką, która rozstrzyga o całym jego charakterze ustrojowym, a nie ogranicza się w swojej hipotezie i dyspozycji wyłącznie do kwestii ochrony środowiska)[576]. Potwierdza to wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., zgodnie z którym w ramach konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju „mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby życia człowieka i poszczególnych wspólnot"[577].

[573] Zob. m.in. T. Piketty, *Ekonomia nierówności*, Warszawa 2015; S. Vaidhyanathan, *Anti social media. Jak Facebook oddala nas od siebie i zagraża demokracji*, Warszawa 2018.

[574] Przejawiającego się w harmonizacji celów ekologicznych, gospodarczych i społecznych, koncentracji na człowieku i idei sprawiedliwości między- i wewnątrzgeneracyjnej.

[575] W literaturze wskazuje się, iż dopiero osiągnięcie stanu zrównoważenia we wszystkich tych wymiarach łącznie prowadzi do „ładu zrównoważonego" (Zob. M. Buchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój - naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.).

[576] Odnotować należy, iż w tym zakresie w doktrynie funkcjonują dwa zasadnicze poglądy. Za dopuszczalnością uznania zasady zrównoważonego rozwoju jako samodzielnej zasady ustroju państwa opowiadają się w szczególności: Andrzej Bałaban, Magdalena Bar, Jerzy Jędrośka, Ewa Milczarek oraz Bartosz Rakoczy (zob. A. Bałaban, E. Milczarek, *Prawa człowieka jako cel realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony…*, s 52-53; M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 526 i n.; B. Rakoczy, *Komentarz do art. 5* [w:] B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy (red*.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.). Stanowisko przeciwne prezentują m.in.: Monika Florczak-Wątor, Jacek Sobczak oraz Ksenia Kakareko (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I…;* J. Sobczak, K. Kakareko, *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka?* [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski, (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony*..., s. 42).

[577] Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62. Zauważyć należy, iż w orzeczeniu tym Trybunał odniósł się do „zasad" zrównoważonego rozwoju. W prawie krajowym zasada zrównoważonego rozwoju cechuje się wiec szeroką zawartością treściową, której nie sposób zawęzić wyłącznie do problematyki ochrony środowiska.

Normatywny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju konkretyzowany jest w samej ustawie zasadniczej poprzez inne jej normy: kształtujące zadania państwa (art. 68 ust. 4[578] i art. 232[579] Konstytucji RP), wyrażające ekonomiczne, socjalne i kulturalne wolności i prawa jednostki (art. 74[580] Konstytucji RP), a także ustanawiające obowiązki o charakterze powszechnym (art. 86[581] Konstytucji RP).

Omawiana zasada inkorporuje w sobie trzy zasadnicze dyrektywy, nakazujące, tak w procesie planowania, jak i wykonywania zadań publicznych: (1) równoważyć, integrować i harmonizować ze sobą cele: ekologiczne (środowiskowe), gospodarcze i społeczne rozwoju z uwzględnieniem ich współzależności[582]; (2) podejmować działania z poszanowaniem założeń idei sprawiedliwości międzygeneracyjnej (a więc z mylą o przyszłych pokoleniach) oraz sprawiedliwości wewnątrzgeneracyjnej (równoważąc interesy różnych grup społecznych żyjących obecnie)[583], a wreszcie (3) koncentrować na osiągnięciu i utrzymaniu odpowiedniej jakości życia człowieka (w tym znaczeniu zrównoważony rozwój stanowi koncepcję antropocentryczną, a nie - jak mogłoby się wydawać - biocentryczną)[584].

Zauważyć należy, że zasada zrównoważonego rozwoju wyrażona została również w przepisach prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej. We wspólnotowym porządku prawnym zrównoważony rozwój stanowi: (1) zasadę ustroju tej organizacji[585]; (2) jedno z praw

[578] „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska".
[579] „W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu".
[580] „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom" (ust. 1). „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2). Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska" (ust. 3). „Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska" (ust. 4).
[581] „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa".
[582] J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony*…, s. 59-60; D. Murzyn, *Kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu w Polsce po 2006 r.,* Warszawa 2018, s. 49-50; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia,* „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2017, 2, s. 128; J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji R*P, „Krytyka Prawa" 2020, 12(1), s. 214. Zob. także: wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.
[583] Idea sprawiedliwości w ujęciu wewnątrzgeneracyjnym sprowadza się do nakazu równania szans pomiędzy społecznościami żyjącymi obecnie (Zob. więcej: M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu…*, s. 122-123). Idea sprawiedliwości międzygeneracyjnej polega z kolei na konieczności zaspokajania potrzeb człowieka w sposób, który nie naraziłby na uszczerbek przyszłych pokoleń (J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony…*, s. 60).
[584] Cz. Wodzikowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa,* „Świat Idei i Polityki" 2012, 11, s. 135.
[585] Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2003, s. 121; P. Trzepacz, Geneza i istota…, s. 30-31.

podstawowych, a także (3) samodzielny cel, do którego realizacji zobligowana jest nie tylko sama Unia, ale wszystkie jej państwa członkowskie. Dziś do zasady tej odwołują się między innymi: (1) Traktat o Unii Europejskiej[586]; (2) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[587] oraz (3) Karta Praw Podstawowych UE[588]. Jak wspomniano powyżej, zasada zrównoważonego rozwoju obecna jest również w przepisach prawa krajowego, w tym w Konstytucji RP, a także w postanowieniach szeregu aktów normatywnych o charakterze sektorowym[589].

Zasada zrównoważonego rozwoju jawi się nie tylko jako dworkinowska "norma-zasada" w pełnej okazałości, przyjmująca – w zależności o kontekstu, w jakim została wyrażona – charakter zasady *sensu stricto* (*principle*) lub wymogu polityki prawa (*policy*)[590], ale także jako dyrektywa wykładni, pozwalająca „ważyć", rozstrzygać spory w sytuacji konfliktu interesów kolektywnych (m.in. ochrona środowiska i dziedzictwa narodowego, bezpieczeństwo) oraz indywidualnych (m.in. prawo własności, swoboda działalności gospodarczej), ustalając względne i warunkowe pierwszeństwo pomiędzy normami *in concreto*.

Zasoby wspólne *in genere* – co wypada podkreślić – składają się na otaczające człowieka środowisko (tak naturalne, jak i antropogeniczne), w szczególności środowisko biologiczne[591]

---

[586] Zrównoważony rozwój w akcie tym pojawia się m.in.: (1) w preambule (w której wskazano, iż jeden z zasadniczych motywów ustanowienia Unii Europejskiej stanowi wyrażenie mocnej woli popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach); (2) w art. 3 ust. 3 i 5 tego aktu (przepisy te nakazują traktować zrównoważony rozwój Europy i Ziemi jako jeden z celów działania Unii Europejskiej), a także (3) art. 21 ust. 2 lit. d TUE (zgodnie z którym wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się stanowi jeden z celów prowadzenia przez UE wspólnych polityk i działań w stosunkach zewnętrznych). Choć polska wersja językowa, zarówno w art. 3, jak i art. 21 TUE, traktuje o "trwałym rozwoju", zaznaczyć należy, iż w wersji angielskojęzycznej i francuskojęzycznej posłużono się w tych miejscach sformułowaniami odpowiednio: "*sustainable development*"; oraz "*le développement durable*").

[587] Zgodnie z art. 11 tego aktu, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Z kolei zgodnie z art. 191 ust. 3 TFUE, zarówno gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości, jak i zrównoważony rozwój jej regionów, powinny być uwzględniane przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

[588] Dz. Urz. UE C. z 2016 r. nr 202, s. 389, dalej: „KPP". Zgodnie z art. 37 Karty, Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

[589] W tym w szczególności: ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne; ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm., dalej: „p.o.ś."); ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.); ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.); ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538); ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.).

[590] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s 56.

[591] Środowisko biologiczne autor rozumie jako "ogół czynników abiotycznych i biotycznych bezpośrednio wpływających na życie organizmu danego gatunku lub jego populacji, a także warunki stwarzane przez same organizmy" ("Środowisko biologiczne" [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/srodowisko-biologiczne;4010193.html, dostęp: 01.07.2023 r.).

oraz geograficzne[592], nie pozostając bez znaczenia dla środowiska społecznego[593], określającego kontekst społeczno-polityczno-gospodarczy relacji pomiędzy członkami poszczególnych wspólnot, w tym wspólnot samorządowych. Zdarza się przy tym, że zasoby te odznaczają się również ponadprzeciętną wartością: historyczną, estetyczną, naukową, etnologiczną lub antropologiczną[594]. Wobec tego wskazać należy na następującą prawidłowość: rosnąca antropopresja co do zasady przyczynia się do degradacji zasobów wspólnych, co w konsekwencji prowadzi do pogorszenia się stanu lokalnego środowiska, a niekiedy stanowi również wyzwanie w kontekście ochrony dziedzictwa narodowego. Właściwe zarządzanie tego rodzaju zasobami (czemu służyć ma omawiany w pracy model) przyczyniać się więc będzie do urzeczywistniania wskazanych powyżej dyrektyw wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP).

Nawiasem mówiąc, teza ta znajduje także swoje uzasadnienie w badaniach empirycznych, których przedmiotem stają się przedsięwzięcia związane z zarządzaniem zasobami wspólnymi. Osoby zaangażowane w opisywane przez autora działania, często same odwołują się do zasady (idei) zrównoważonego rozwoju (wprost lub poprzez koncentrację na poszczególnych związanych z tą zasadą wartościach czy dyrektywach postępowania), nierzadko traktując: konieczność równoważenia celów gospodarczych, ekonomicznych i środowiskowych prowadzonej działalności, troskę o dobrobyt człowieka, ideę sprawiedliwości między- oraz wewnątrzgeneracyjnej, jako pewne wartości nadrzędne, które wyznaczać powinny kierunki dalszego rozwoju realizowanych przez te osoby przedsięwzięć[595].

---

[592] Środowisko geograficzne to "naturalna i przekształcona przyroda oraz elementy antropogeniczne - całe tzw. środowisko urbanizacyjne, czyli wszelkiego rodzaju budynki, budowle, sieć komunikacyjna, infrastruktura techniczna itp." (M. Górski, *Zagadnienia ogólne* [w:] M. Góski (red.), *Prawo ochrony środowiska, Warszawa* 2018, s. 32).

[593] Na które składają się: reguły zachowania, przyjęte normy i hierarchie wartości.

[594] Powyższe sprawia, że na specyfikę zasobów wspólnych, sprowadzającą się do podatności na ryzyko ich degradacji wskutek nadmiernego ich wykorzystywania, spojrzeć należy nie tylko przez pryzmat ochrony środowiska, ale i ochrony dziedzictwa kulturowego, naturalnego, a w kontekście zadań organów administracji publicznej – ochrony dziedzictwa narodowego.

[595] Zob. O. Young, *Land use, environmental change, and sustainable development: The role of institutional diagnostics,* "The Commons Journal" 2011, 5(1), s.66-85; M.F. Gebara, *Importance of local participation in achieving equity in benefit-sharing mechanisms for REDD+: a case study from the Juma Sustainable Development Reserve,* "The Commons Journal" 2013, 7(2), s.473-497; C. Petcou, D. Petrescu, *R-Urban or how to create* resilient city, "Ephemera – theory & politics in organization" 2015, 15(1), 249-262; A. Surahman, G.P. Shivakoti, P. Soni, *Climate change mitigation through sustainable degraded peatlands management in Central Kalimantan, Indonesia,* "The Commons Journal" 2019, 13(2), s.859–866. Również w przypadku przedsięwzięć opisywanych w poprzedniej części niniejszej pracy zaobserwować można silne powiązanie działań podejmowanych przez osoby zaangażowane w korzystanie z zasobu wspólnego z założeniami idei sprawiedliwości między- i wewnątrzgeneracyjnej, czy dążeniem do osiągnięcia pozytywnego wpływu na jakość życia członków wspólnoty samorządowej (względnie wyodrębnionej w ramach tej wspólnoty grupy), często przy jednoczesnym równoważeniu społecznych, gospodarczych i środowiskowych aspektów działań.

3.6. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

Rozważania dokonane na tle przywołanej powyżej zasady zrównoważonego rozwoju prowadzą do wniosku, że procesy rozwojowe – zarówno zachodzące na szczeblu państwowym, jak i na poziomie wspólnot lokalnych – nie mogą być wartościowane wyłącznie przez pryzmat wzrostu gospodarczego, lecz wymagają równoważenia (integrowania) wartości ekonomicznych, społecznych i środowiskowych w perspektywie długofalowej odpowiedzialności za dobro wspólne[596].

Podobna logika aksjologiczna ujawnia się na gruncie refleksji nad modelem organizacji życia gospodarczego *per se*. Porządek ekonomiczny nie może być bowiem ujmowany jako sfera podporządkowana wyłącznie kryteriom: efektywności, konkurencyjności i wzrostu, lecz wymaga odpowiedniego wyważenia: granic swobody gospodarczej, zakresu odpowiedzialności podmiotów uczestniczących w obrocie oraz godzenia interesu indywidualnego z interesem ogólnospołecznym. Koniecznym staje się więc normatywne zakorzenienie zasad wykonywania działalności gospodarczej w wartościach nadających jej wymiaru społecznego: solidaryzmie, partnerstwie oraz dialogu interesariuszy. Dopiero bowiem w takim ujęciu gospodarka jawi się jako przestrzeń wolności nie absolutnej, lecz sprawiedliwej; instytucjonalnie osadzonej w określonym porządku aksjonormatywnym, ukierunkowanej na zachowanie trwałej równowagi między autonomią jednostki a powinnościami wynikającymi z życia we wspólnocie. Okoliczność tę zauważył ustrojodawca, kształtując normatywny wymiar zasady społecznej gospodarki rynkowej w treści art. 20 Konstytucji RP.

Należy przy tym zauważyć, że obecny model ustroju gospodarczego, kładący nacisk na odpowiednie wyważenie aspektów „społecznych" oraz „rynkowych" rozwoju ekonomicznego, stanowi pewne *novum* w polskiej doktrynie prawniczej. Konstytucja marcowa nie zawierała bowiem jednolitych przepisów odnoszących się do tej kwestii. W okresie PRL przeważał zaś model gospodarki centralnie sterowanej (planowej)[597]. Założenia tego ustroju

[596] Zob. wyrok TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

[597] Por. art. 7 (w pierwotnym brzmieniu) Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232). Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29) zmodyfikowała ów model, stanowiąc, że „podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji". Jednocześnie w art. 8 przesądzono, że „mienie ogólnonarodowe, a w szczególności: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, pasy państwowe, kopalnie (…), zasoby mieszkaniowe (…) środki komunikacji, tranaportu i łączności (…) – podlegają szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich

zniesiono dopiero w treści ustawy z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[598], zastępując model gospodarki planowej liberalnym paradygmatem „swobody działalności gospodarczej, bez względu na formę własności”[599] (zob. art. 6 Konstytucji PRL w ówczesnym brzmieniu)[600].

Model ustroju gospodarczego RP na nowo określił ustrojodawca dopiero w treści art. 20 „obecnej” Konstytucji RP z 1997 r., przyjmując za jego podstawę wywodzącą się z ordoliberalizmu i społecznej nauki Kościoła katolickiego[601], koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, opartej już nie tylko na wolności działalności gospodarczej, czy własności prywatnej, ale i solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Podczas gdy sama wolność działalności gospodarczej stanowi zarówno konstytucyjną zasadę ustrojową, jak i publiczne prawo podmiotowe[602] w obecnym modelu bynajmniej nie urasta do rangi prawa absolutnego, a podlega limitacji przez zakodowane w tym przepisie wartości ogólnospołeczne. Jak zauważa Anna Dobaczewska: przyjęty model „stara się pogodzić zasadę wolnej konkurencji z zasadą solidarności społecznej i współpracy strony (samo)rządowej z przedstawicielami społeczeństwa”[603]. To z kolei wymaga odpowiedniego wyważenia różnych dóbr: wolności gospodarczej i interesu prywatnego (przy zachowaniu równowagi interesów uczestników rynku i poszanowaniu ich autonomii), a także wymogów stawianych przez normatywną treść zasady solidaryzmu społecznego – co odbywać ma się w duchu partnerstwa, dialogu i współpracy partnerów społecznych[604].

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: zakodowany w omawianej normie „Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa”[605]. Z zasady partnerstwa społecznego wynika natomiast „nakaz takiego ukształtowania ładu

obywateli” (art. 8 ust. 1), zaś PRL „zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe” (art. 8 ust. 2).

[598] Dz.U. Nr 75, poz. 444.

[599] Której to ograniczenie nastąpić mogło wyłącznie w ustawie.

[600] Zob. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I…*

[601] J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej,* „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, 37, s. 229.

[602] M. Królikowski, *Komentarz do art. 20* [w:] A. Barczak-Oplustil, T. Sroka (red.), *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego,* Warszawa 2023, Legalis/el.

[603] A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, 37, s. 243.

[604] Wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1 poz. 4; Wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50; K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…*

[605] takich jak m.in.: skutki kryzysu, czy koszty transformacji społecznej. (wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1 poz. 4; Wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50; K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…*

gospodarczego, by możliwe były ich (uczestników obrotu – przyp. K.O.) współpraca i współdziałanie. Konieczne jest uwzględnienie interesów wszystkich zainteresowanych”[606] (dialog nie musi przy tym oznaczać obowiązku uzyskania konsensusu wszystkich zainteresowanych stron)[607]. Jak podkreślają Janina Ciechanowicz McLean oraz Maciej Nyka: „pojęcia solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych są z jednej strony płaszczyzną wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do tych podmiotów” – z drugiej zaś, zdaniem badaczy, jawią się „jako obowiązek umożliwienia tym podmiotom czynnego uczestnictwa w procesie kształtowania zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej i preferowanie negocjacyjnego sposobu rozwiązywania sporów społecznych”[608].

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej – choć kształtująca ustrojowe ramy rozwoju gospodarczego państwa – naturalnie wiąże się więc z wyrażoną w art. 12 Konstytucji RP wolnością tworzenia i działania zrzeszeń i fundacji, wolnością słowa, zagwarantowaną w treści art. 54 Konstytucji RP, a także wolnością zrzeszania się (art. 58 i 59 Konstytucji RP). Biorąc pod uwagę ów komunitarny charakter wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP zasady, jej treść nie pozostanie bez znaczenia w kontekście przedsięwzięć, którym poświęcona jest niniejsza praca.

W doktrynie podkreśla się, że omawiana koncepcja znajduje również swój wymiar formalny (proceduralny). Z treści art. 20 Konstytucji RP wynika bowiem nakaz tworzenia przez organy administracji publicznej odpowiednich mechanizmów komunikacji między partnerami społecznymi zapewniających „negocjacyjne sposoby rozstrzygania spraw spornych oraz istnienie form wymiany informacji, prezentacji stanowisk, instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego”[609].

Należy przy tym zauważyć, że ustawy z zakresu prawa administracyjnego, zarówno materialnego, jak i procesowego, kształtują bogatą gamę sposobów i form angażowania partnerów społecznych w kształtowanie spraw publicznych. Anna Dobaczewska wśród kategorii instrumentów temu służących wymienia: (1) uczestnictwo w stałych zespołach konsultacyjno-opiniodawczych (takich jak Rada Dialogu Społecznego lub Rada Działalności Pożytku Publicznego); (2) angażowanie się w konsultacje społeczne lub szerzej – działania

[606] K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…;* zob. wyrok TK z 24.01.2006 r., SK 40/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 5.
[607] Postanowienie TK z 2.9.2002 r., K 17/02, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 68.
[608] J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie…*, s. 238.
[609] K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…*

partycypacyjne, w szczególności w procedurach stanowienia prawa, w tym prawa miejscowego oraz najbardziej istotną z punktu widzenia przedsięwzięć, którym poświęcona została niniejsza praca – (3) współpracę z partnerami społecznymi w fazie realizacji zadań publicznych[610]. Prawniczka zaznacza przy tym, że angażowanie partnerów społecznych powinno odbywać się na każdym etapie realizacji zadań publicznych: „począwszy od planowania i wdrażania, aż do monitorowania i ewaluacji"[611].

Biorąc powyższe pod uwagę, poczynić należy trzy założenia: po pierwsze, omawiana zasada – również w jej aspekcie komunitarnym – znajduje swoje odniesienie także do władz publicznych: zarówno rządowych, jak i samorządowych. Ich rola w urzeczywistnianiu założeń społecznej gospodarki rynkowej ma przy tym charakter złożony. Z jednej strony, działając w sferze *dominium*, instytucje państwowe oraz samorządowe mogą występować jako pełnoprawni uczestnicy obrotu gospodarczego. Z drugiej zaś, ze względu na przysługujące im *imperium*, ponoszą odpowiedzialność za kształtowanie warunków życia społeczno-gospodarczego. Powinny więc pełnić w tym obrocie funkcję organizującą i inicjującą: tworząc realne warunki do wspólnego kształtowania owego systemu oraz inspirując przedstawicieli różnych grup społecznych do aktywnego, rzeczywistego dialogu[612].

Po drugie, z zakodowanej w treści art. 20 Konstytucji RP zasady solidaryzmu wynika obowiązek gospodarowania zasobami środowiska *sensu largo* w sposób rozważny i zrównoważony – te nie są bowiem darmowe i bezkosztowe. Wiąże się to z podnoszoną w literaturze przedmiotu tezą o wpływie ceny środowiskowej (ang. *environmental price*) na gospodarkę oraz „nowym wymiarze uspołecznienia społecznej gospodarki rynkowej" [613], co naturalnie wpisuje się w koncepcję „Tragedii wspólnego pastwiska" poruszaną we wcześniejszej części pracy.

Po trzecie, zgodzić się należy z A. Dobaczewską, że współpraca z partnerami społecznymi w fazie realizacji zadań publicznych (poprzez wspieranie i powierzanie realizacji zadań organizacjom pozarządowym) skutkuje co do zasady „wyższą jakością życia, zwiększonym zadowoleniem z usług publicznych, a także większą wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych), a także edukacją obywatelską. Jednak, aby to mogło stać się faktem, konieczne wydaje się zaangażowanie

[610] A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej…*, s. 246-257.
[611] *Ibidem*, s. 244.
[612] *Ibidem*, s. 243-245.
[613] J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie…,* s. 231, 240.

potencjalnych wykonawców zadań publicznych na możliwie wczesnym etapie przygotowań”[614].

Z powyższych ustaleń wynika, że zasada społecznej gospodarki rynkowej nie może być ujmowana jedynie przez pryzmat klasycznych relacji właściwych obrotowi gospodarczemu, lecz powinna być traktowana szerzej – jako dyrektywa kształtowania modelu ustroju gospodarczego opartego na społecznej odpowiedzialności oraz aktywnej współpracy interesariuszy – również w odniesieniu do wspólnie użytkowanych zasobów. Jej komunitarny wymiar uzasadnia aktywną rolę administracji publicznej w tworzeniu warunków dialogu, współdziałania oraz współodpowiedzialności za sposób realizacji zadań publicznych. W konsekwencji więc wykonywanie tych zadań – zwłaszcza, gdy wiąże się ono z korzystaniem z zasobów środowiska w szerokim tych słów ujęciu – nie powinno być podporządkowane wyłącznie kategoriom efektywności ekonomicznej, lecz musi odbywać się z poszanowaniem interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności. Służyć temu może w szczególności wykorzystywanie rożnych instrumentów zapewniających partycypację partnerów społecznych w życiu publicznym, takich jak omawiany w pracy model.

3.7. Zasada pomocniczości (subsydiarności)

Z uwagi na zasadniczy cel przedsięwzięć realizowanych w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, jakim staje się uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, opisywany w pracy model rozpatrywać należy – co oczywiste – również w świetle zasad regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego.

Ogół mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego tworzy wspólnotę samorządową – grupę terytorialną, do której z mocy samego prawa (a więc przymusowo) należą wszystkie osoby zamieszkujące dane terytorium. Powyższe sprawia, że w nauce prawa administracyjnego wskazuje się, iż struktura organizacyjno-funkcjonalna samorządu terytorialnego przybiera postać korporacji prawa publicznego, a ściślej – terytorialnej korporacji komunalnej[615], będącej „personifikacją miejscowego społeczeństwa”[616].

[614] A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej…,* s. 257.
[615] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* s. 23; J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu…,* s. 27.
[616] A. Doliwa, *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021, s. 14.

Termin „korporacja" w powyższym kontekście rozumieć należy jako „zrzeszenie osób mające na celu realizację określonych wspólnych zadań"[617]. Istotą korporacji jest „udział w niej grupy osób, które ją stanowią"[618]. Korporacyjny ustrój samorządu terytorialnego determinuje więc przede wszystkim jego stronę podmiotową: samorząd to grupa ludzi (mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego) „działających na zasadzie równouprawnienia (…), wyposażonych przez państwo w określone kompetencje i w zagwarantowaną możliwość korzystania z władztwa administracyjnego"[619].

W literaturze podnosi się, że „samorząd współcześnie stanowi najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi"[620]. Jednocześnie w dyskursie prawniczym, politycznym oraz w sferze normatywnej zauważyć można tendencje do centralizacji (recentralizacji) władzy publicznej (tak w aspekcie: normatywnym, instytucjonalnym, proceduralnym, jak i finansowym)[621]. Siła polityczna i ustrojowa samorządu słabnie, a wraz z nią osłabieniu ulega efektywność i gospodarność realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawczość członków wspólnot samorządowych w zarządzaniu sprawami lokalnymi[622]. Powyższe godzi w treść jednej z podstawowych zasad (tzw. metazasad) ustrojowych determinujących charakter i kształt administracji publicznej[623] – zasady pomocniczości (subsydiarności).

Idea pomocniczości wynika z personalistycznej koncepcji człowieka[624]. Jej genezy upatruje się w myślach Arystotelesa oraz św. Tomasza z Akwinu[625]. Na ostateczny kształt jej normatywnej treści wpływ miała również katolicka nauka społeczna[626] oraz myśl społeczna

---

[617] „Korporacja" [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/korporacja;3925941.html (dostęp: 15.08.2023 r.); podobnie: „Korporacja" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/korporacja;2564728 (dostęp: 15.08.2023 r.); „Korporacja" [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/7126/korporacja (dostęp: 15.08.2023 r.).

[618] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 194.

[619] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 195.

[620] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu terytorialnego a zasada dobrej administracji* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu…*, s. 50.

[621] Zob. M. Lackowska, R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks Samorządności 2023*, Warszawa 2023; M. Szyrski, *Ocena realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości w prawie odnawialnych źródeł energii*, „Samorząd Terytorialny" 2018, 5, s. 21-31.

[622] Zob. M. Geise, *Demokracja a rozwój lokalny – dylematy* [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia…*, s. 146.

[623] J. H. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej - pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny" 2018, 10, s. 45.

[624] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*.., s. 214.

[625] T. Bąkowski, *Porozumienie z udziałem jednostki samorządu terytorialnego jako środek urzeczywistniania zasady pomocniczości* [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 51. Zob. Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1964; Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regno*) [w:] *Dzieła wybrane*, tłum. J. Salij OP, Kęty 1999.

[626] M.in. encykliki papieskie *Rerum Novarum i Quadragesimo anno.*

ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu[627]. Jej normatywna treść wyrażona została natomiast *expressis verbis* w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego[628] oraz w Preambule do Konstytucji RP[629].

Zasada pomocniczości stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego[630]. W literaturze przedmiotu określana jest natomiast mianem „trzonu funkcjonowania samorządu terytorialnego"[631]. Zdaniem J. Zimmermanna, zasada ta wyraża „ideę, zgodnie z którą organy państwa, w tym organy administracji publicznej, powinny być zlokalizowane możliwie najbliżej obywatela, i to jednocześnie w taki sposób, aby obywatele mogli w jak najszerszym zakresie, samodzielnie lub przynajmniej pośrednio, uczestniczyć w sprawowaniu władzy (administracji) publicznej"[632].

Jak zauważa M. Szyrski, z normatywnej treści zasady pomocniczości wyprowadzić można trzy postulaty: „(1) Władza wyższa, a zwłaszcza państwo, może interweniować jedynie w takim wypadku i w takim stopniu, w jakim grupy i jednostki wykazują lub udowadniają swoją niewydolność (…); (2) administracja z jednej strony nie powinna przeszkadzać w indywidualnej i lokalnej aktywności publicznej, z drugiej strony zaś misją administracji ma być pobudzanie, podtrzymywanie i uzupełnienie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne; (3) istnieje nakaz realizacji zadań publicznych przez jednostki znajdujące się najbliżej obywatela"[633].

Treść zasady pomocniczości (subsydiarności) rozpatrywać można przez pryzmat istnienia dwóch układów: wewnętrznego (relacja organy administracji rządowej – organy administracji samorządowej) oraz zewnętrznego (relacja organy administracji publicznej – jednostki spoza systemu administracji publicznej, w tym członkowie wspólnoty samorządowej). W układzie wewnętrznym zasada pomocniczości ściśle związana jest z zasadami decentralizacji i dekoncentracji władzy publicznej, stanowiąc przy tym dyrektywę wykładni norm regulujących zakres samodzielności samorządu terytorialnego. W tym kontekście zasada

[627] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 27
[628] Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., dalej: „EKST"), Zgodnie z tym przepisem: Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.
[629] W Preambule do Konstytucji RP wskazano, iż Konstytucję ustanawia się jako „prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot".
[630] Wyrok TK z 8.06.2016 r., K 37/13, OTK-A 2016, nr 28.
[631] M. Szyrski, *Ocena realizacji konstytucyjnej…,* s. 22.
[632] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 165.
[633] M. Szyrski, *Ocena realizacji konstytucyjnej…,* s. 22. Zob. także: T. Bąkowski, *Porozumienie z udziałem jednostki…*, s. 52.

pomocniczości pozwala: (1) określić, co powinno być zadaniem publicznym oraz (2) podzielić zadania publiczne pomiędzy różne szczeble aparatu władzy publicznej (pomocniczość wertykalna)[634]. W układzie zewnętrznym (obywatelskim) zasada ta wiąże się z zasadą społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogu społecznego, zapobiegając „zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa"[635]. W tym aspekcie, istota tej zasady sprowadza się do odpowiedzialności każdego człowieka za zaspokajanie własnych potrzeb[636] oraz kształtuje jedną z zasadniczych ról samorządu terytorialnego, jaką jest oddanie administracji publicznej w ręce członków wspólnoty samorządowej[637] (pomocniczość horyzontalna)[638].

W kontekście rozważań na temat aksjologicznego i prakseologicznego uzasadnienia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przy wykorzystaniu modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, szczególną uwagę zwrócić należy na horyzontalny aspekt zasady pomocniczości. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Z zasady pomocniczości wynika zakaz wyręczania jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie oraz udzielenie pomocy dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna"[639]. Nie oznacza to bynajmniej, że zasada ta uprawnia organy samorządu terytorialnego do zaprzestania wykonywania ustawowo określonych obowiązków i „przerzucania" ich na członków wspólnoty samorządowej. Taka sytuacja wprost naruszałaby zasadę legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP. Za działanie legalne, a wręcz pożądane, należy jednak uznać wspieranie i upoważnianie mieszkańców do samodzielnego, oddolnego realizowania niektórych zadań publicznych należących do jednostki samorządu terytorialnego – w szczególności w ramach uspołeczniania. Jak wskazuje J. Zimmermann: „To obywatele przez swoje struktury formowane oddolnie powinni mieć maksymalną swobodę w wykonywaniu zadań publicznych, a państwo powinno brać na siebie tylko tę część zadań, której sami obywatele nie są w stanie zrealizować"[640]. Gdy natomiast jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować wszystkich swoich zadań, „to przynajmniej

[634] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…*, s. 214-215.
[635] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* s. 27.
[636] D. Czesyk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w obliczu działalności kontrolnej wybranych organów administracji publicznej*, „Finanse Komunalne" 2023, 3, s. 59.
[637] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 195.
[638] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*…, s. 215-216.
[639] Wyrok NSA z 26.06.2009 r., I OSK 1458/08, LEX nr 563281.
[640] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 165.

nie powinna przeszkadzać mieszkańcom, którzy z własnej inicjatywy i we własnym zakresie wykonują niektóre zadania należące do (tej jednostki – przyp. K.O.)” [641].

Wykorzystanie omawianego w pracy modelu w ramach procesów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki komunalnej prowadzi do ograniczenia ingerencji władzy publicznej w działania, które z powodzeniem w sposób oddolny i samodzielny realizować mogą mieszkańcy. Organy administracji publicznej przestają więc wyręczać członków lokalnych społeczności w realizacji szeregu zadań. Zamiast tego, w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi ich rola sprowadza się jedynie do pobudzania i podtrzymywania obywatelskiej aktywności oraz wspierania i uzupełniania wysiłków interesariuszy. To pozwala urzeczywistniać założenia zasady pomocniczości, w szczególności w jej zewnętrznym (obywatelskim) i horyzontalnym aspekcie.

3.8. Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Kolejną zasadą, której urzeczywistnianiu służyć może uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, jest zasada społeczeństwa obywatelskiego. Koncentruje się ona na tworzeniu prawnych instytucji umożliwiających istnienie różnorodnych for dialogu, wymiany poglądów i doświadczeń, w ramach których ścierać się mogą interesy poszczególnych grup społecznych. Dzięki tym instytucjom, obywatele mogą wpływać na życie publiczne w sposób prawdziwie oddolny, deliberatywny, poszukując kompromisu, który będzie akceptowalny dla większości, jeśli nie wszystkich przedstawicieli danej grupy. To zwiększa sprawczość i suwerenność, wpływając przy tym pozytywnie na społeczną (a nierzadko również prawną) legitymizację wspólnie podejmowanych decyzji[642].

W sensie technicznym urzeczywistnianiu zasady społeczeństwa obywatelskiego służą przede wszystkim instytucje demokracji bezpośredniej (w szczególności: zgromadzenie ludowe, bezpośrednia inicjatywa ludowa, referendum, plebiscyt oraz weto ludowe)[643], a także – w pewnym stopniu – demokracji semibezpośredniej: pośrednia inicjatywa ludowa, konsultacje ludowe, prawo petycji, wysłuchanie publiczne (w tym znaczeniu społeczeństwo obywatelskie bywa nazywane „katalizatorem”, czy „fundamentem” demokracji).

[641] Wyrok NSA z 26.07.2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.
[642] C. McBride. *Identity, Unity, and the Limits of Democracy* “Irish Political Studies” 2007, 22(4), s. 585-607; I. Clark, *Legitimacy and Consensus,* „Legitimacy in International Society” 2007, s. 191-206.
[643] Zob.: P. Uziębło, *Prawo konstytucyjne. Diagramy,* Warszawa*,* 2014, s. 163 i nast.; L. Garlicki, *Prawo Konstytucyjne…*, s. 71.

Idea społeczeństwa obywatelskiego nie ogranicza się przy tym do istnienia prawnych instrumentów zapewniających partycypację obywateli w procesach decyzyjnych, a stanowi pewien wzorzec funkcjonowania społeczeństwa, w ramach którego w szczególności: respektuje się prawa i wolności obywatelskie, umożliwia się kontrolę administracji publicznej, promuje się silne instytucje demokratyczne, pluralizm polityczny i udział obywateli w życiu publicznym. Jak zauważa Leszek Garlicki: „Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika, czy mieszkańca”[644].

Choć zasadę społeczeństwa obywatelskiego uznaję się za jedną z podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej[645], Konstytucja RP w swoich postanowieniach nie posługuje się wprost terminem „społeczeństwo obywatelskie”. Akt ten zawiera jednak szereg norm (w tym norm-zasad), które łącznie składają się na jej normatywną treść.

W krajowym porządku prawnym, zasada społeczeństwa obywatelskiego koncentruje się na konieczności zapewnienia aktywnego udziału członków szeroko rozumianego społeczeństwa (tak: obywateli i nieobywateli; osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, w tym: mieszkańców, aktywistów, lokalnych przedsiębiorców, organizacji pozarządowych) w życiu publicznym[646] oraz dążeniu osiąganiu kompromisu „opartego na woli większości, ale zarazem respektującego stanowisko mniejszości”[647]. Służy ona rozwojowi obywatelskiej aktywności w sferach: politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej[648].

Na treść zasady społeczeństwa obywatelskiego składa się szereg norm konstytucyjnych, w tym wyrażona w art. 11 Konstytucji RP zasada pluralizmu politycznego (obligująca władze Rzeczypospolitej Polskiej do zapewnienia wolności tworzenia i działania partii

---

644 *Ibidem.*
645 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*…, s. 83.
646 A. Surówka, *Działalność pożytku publicznego i wolontariat w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2004, 6, s. 73
647 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*…, s. 82-83. Zdaniem L. Garlickiego, w aspekcie organizacyjnym zasadę społeczeństwa obywatelskiego sprowadzić można do założenia, zgodnie z którym członkowie społeczeństwa (obywatele i nieobywatele) funkcjonują jednocześnie w różnych układach społecznych (m.in. politycznym, pracowniczym i terytorialnym), w ramach których odznaczać się mogą interesami i dążeniami, które często różnią się od siebie (interesy i dążenia te mogą przybierać zróżnicowany, a nawet przeciwstawny charakter). Dlatego też proces wyrażania owych interesów i dążeń w prawdziwie pluralistycznym społeczeństwie musi mieć na celu osiągnięcie „kompromisu „opartego na woli większości, ale zarazem respektującego stanowisko mniejszości” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…*, s. 82-83).
648 Orzeczenie TK z 12.02.1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1.

politycznych[649]), a także[650] regulacje gwarantujące wolność tworzenia różnego rodzaju innych kolektywów i struktur: związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12 Konstytucji RP); samorządów zawodowych (art. 17 Konstytucji RP) oraz kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 Konstytucji RP), których nadrzędnym celem[651] (w przeciwieństwie do partii politycznych) nie jest uzyskanie władzy (i tym samym wpływanie na proces kształtowania polityki państwa). Za przejaw zasady społeczeństwa obywatelskiego uznać należy również istnienie samorządu terytorialnego (art. 16 Konstytucji RP) [652].

Z tak rozumianą zasadą społeczeństwa obywatelskiego wiąże się także szereg konstytucyjnych praw i wolności: wolność słowa (art. 54 Konstytucji RP); wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP); wolność zrzeszania się (art. 58 i 59 Konstytucji RP); prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP); czynne i bierne prawo wyborcze (zob. m.in. art. 62, 99, 127, 169 Konstytucji RP), czy prawo do petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji RP).

W literaturze zasadę społeczeństwa obywatelskiego nierzadko wiąże się również z ustrojowymi zasadami: solidarności społecznej[653] (a także pojęciem odpowiedzialności społecznej[654]), dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)[655] oraz suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP)[656],

[649] Partie polityczne zrzeszać powinny na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Pewne ograniczenia w zakresie tworzenia i funkcjonowania partii politycznych wprowadza art. 13 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa".
[650] Zob. orzeczenie TK z 12.02.1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1.
[651] Organizacje te mogą jednak, poprzez swoje działania, pośrednio wpływać na proces kształtowania polityki państwa i jednostek samorządu terytorialnego.
[652] Tak: A. Chorążewska, Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, LEX/el.
[653] Zasada solidarności społecznej, wyrażona przede wszystkim w preambule oraz art. 20 Konstytucji RP, mająca charakter normy-zasady a zarazem zasady optymalizacyjnej (R. Mędrzycki, *Solidarność społeczna jako zasada konstytucyjna* [w:] R. Mędrzycki (red.), *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, LEX/el.), obliguje władze publiczne do podejmowania działań na rzecz zwiększania pluralizmu i różnorodności światopoglądowej, urzeczywistniania zasad dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP). R. Mędrzycki, *Solidarność społeczna…*
[654] Odpowiedzialność społeczna stanowi natomiast „instytucję nakazującą władzy publicznej pewnego rodzaju skonfrontowanie z interesami społeczeństwa. Sensem jej istnienia jest zwiększenie udziału społeczeństwa w procesie zarządzania publicznego (wykonywania władzy publicznej) w związku z wykonywaniem pewnych zadań publicznych" (J. Dorosz-Kruczyński, *Odpowiedzialność w prawie administracyjnym – odpowiedzialność społeczna* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023, LEX/el.).
[655] Zob. powyżej.
[656] O czym będzie mowa poniżej.

przy czym szczególnego omówienia wymaga relacja zasady społeczeństwa obywatelskiego z ostatnią z wymienionych tu norm. Jak bowiem zauważa Anna Chorążewska, to właśnie w przestrzeni zasady społeczeństwa obywatelskiego „konkretyzuje się w efekcie naród-suweren jako dzierżyciel władzy zwierzchniej”[657] (art. 4 Konstytucji RP)[658].

Zdaniem autora, omawiana zasada – podobnie jak wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada państwa demokratycznego – rozpatrywana może być jako dyrektywa w pewien sposób uzupełniająca treść ustrojowego zasady suwerenności Narodu[659] na szczeblu lokalnym. Utożsamianie instytucji właściwych dla samorządu terytorialnego z wyrażoną w art. 4 Konstytucji RP zasadą, nie byłoby bowiem trafne[660]. To natomiast w obszarze zasady społeczeństwa obywatelskiego, za pomocą norm zapewniających członkom tego społeczeństwa możliwość angażowania się w życie publiczne przez działalność w oddolnych strukturach i organizacjach (zob. m.in. art. 12, 17, 25 Konstytucji RP) oraz wyrażanie swoich poglądów i potrzeb (zob. m.in. art. 54, 57-59, 61, 63 Konstytucji RP) konkretyzują się prawne gwarancje suwerenności ludu na szczeblu lokalnym[661].

W świetle powyższych rozważań zauważyć należy, że realizacja przedsięwzięć z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi wpisuje się założenia tak zarysowanej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Po pierwsze, mając u swoich założeń powstrzymanie się od realizacji przez organy administracji publicznej typowych dla sfery *imperium* uprawień (odstąpienie władztwa) oraz uprawnienie członków

[657] A. Chorążewska, *Restytucja samorządu terytorialnego…*

[658] Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, cała władza publiczna w Rzeczypospolitej Polskiej pochodzi od Narodu. Pojęcie Narodu, o którym mowa w tym przepisie, stanowi kategorię polityczną (a nie etniczną) i odnosi się do wspólnoty wszystkich obywateli (P. Tuleja, *Komentarz do art. 4*...; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4…* Zob. wyrok TK z: 31.05.2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47; wyrok TK z 12.01.2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 3). Tak rozumiany Naród stanowi wyłączne źródło (władza ta jest bowiem niezbywalna i nieprzenoszalna) prawnej legitymizacji władzy w Polsce, z którego czerpią wszystkie organy administracji publicznej. Przepis art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, odnosi się z kolei do pojęcia władzy w sensie technicznym, rozumianej jako ogół kompetencji i zadań (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4*…) wykonywanych przez organy administracji publicznej oraz członków szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego.

[659] Jak podnosi się w literaturze: „Niektóre Konstytucje jako podmiot władzy zwierzchniej wskazują naród, inne z kolei – lud, czasem z dookreśleniem, że chodzi o lud danego państwa. Pojęcia te obecnie można byłoby uznać za zbieżne znaczeniowo, choć polskie doświadczenia okresu PRL wskazują, że pojęcie ludu może być definiowane w konfrontacji do pojęcia narodu. Obecnie oba te pojęcia są odnoszone do zbiorowości o charakterze politycznym, tj. ogółu obywateli danego państwa” (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4*…).

[660] Zgodnie bowiem z dominującym poglądem jednostki samorządu terytorialnego, ich mieszkańcy, organy, a także zasiadające w tych organach osoby nie stanowią przedstawicieli Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Zob. uwagi poczynione w tym zakresie powyżej, w odniesieniu do zasady państwa demokratycznego.

[661] Dzięki tym gwarancjom mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogą wpływać na dyskurs publiczny, kształtując rzeczywistość prawną i faktyczną przede wszystkim w swoich lokalnych społecznościach, wpływając tym samym na proces wykonywania władzy w sensie technicznym.

społeczeństwa do samoorganizacji, samoregulacji, a także oddolnego egzekwowania tak ustalonych reguł, model ten sprzyja bowiem włączeniu członków społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne. Po drugie, realizacja przedsięwzięć w ramach omawianego modelu z reguły odbywa się z wykorzystaniem form organizacyjnoprawnych (w tym: stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni), których istnienie i funkcjonowanie niejako samo w sobie służy urzeczywistnieniu zasady społeczeństwa obywatelskiego. Po trzecie wreszcie, model ten zakłada prawdziwie oddolny, partycypacyjny i kompromisowy sposób podejmowania decyzji dotyczących przedsięwzięcia, wpisujący się w ramy demokracji bezpośredniej (a ściślej – przyjmując typologię zaproponowaną przez B. Barbera - "silnej demokracji").

3.9. Zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych

Ocenę celowości (ale i legalności) wykorzystywania modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jako formy uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej przeprowadzić należy, mając również na względzie treść zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzonej – podobnie jak dwie poprzednie opisane w niniejszym rozdziale zasady – z treści Preambuły do Konstytucji RP[662]. Jak bowiem zauważa M. Zubik: Państwo ma „naturalny sens tylko wtedy, gdy działa rzetelnie i sprawnie. Kiedy obywatele stracą poczucie, że państwo wypełnia przynajmniej minimalne funkcje organizatorskie, mogą odmówić mu dalszej akceptacji”[663].

Pojęcia rzetelności i sprawności nie stanowią przy tym kategorii normatywnych (choć, co oczywiste, stanowią kryteria, za pomocą których oceniać można działalność organów

[662] Choć zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (podobnie jak zasada pomocniczości) nie została następnie powtórzona w części artykułowej ustawy zasadniczej, judykatura wiąże ją z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasadą proporcjonalności, zasadą sprawiedliwości proceduralnej, prawem do sądu oraz prawem do dobrej administracji (tak m.in. wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1; wyrok NSA z 25.11.2010 r., II OSK 1812/09, LEX nr 746811). Zauważyć również należy, że do rzetelności i sprawności odwołują organów władzy publicznej odwołują się poszczególne przepisy Konstytucji. Jak podnosi Izabela Nieczyporuk, art. 45 Konstytucji RP „wymienia cechy sądów, które de facto mają zapewnić rzetelność i sprawność działania władzy sądowniczej”, a art. 203 ust. 1 i 2 tego aktu wskazuje, że rzetelność stanowi kryterium kontroli dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w odniesieniu do działalności: organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP) oraz organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych (art. 203 ust. 2 Konstytucji RP). Zob. I. Nieczyporuk, *Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, 1(35), s. 127.

[663] „Oraz podejmować decyzje, których normalnie nigdy by się nie dopuścili, gdyby tylko nie musieli dokonywać wyborów w sytuacji krańcowego zagrożenia” (M. Zubik, *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej*…, s. 36).

administracji publicznych). Toteż, w celu dokładnego zrozumienia treści omawianej zasady, odwołać się należy do pozaprawnych definicji obu tych terminów.

„Rzetelny" to inaczej (1) „wypełniający należycie swe obowiązki"; (2) „taki, jaki powinien być, odpowiadający wymaganiom" oraz (3) „zgodny z prawdą, wiarygodny"[664]. Rzetelność zestawiana jest niekiedy z takimi cechami, jak: solidność, prawdziwość, uczciwość[665]. W doktrynie podkreśla się, że instytucje publiczne, działając rzetelnie, nie powinny „zajmować się kwestiami niezwiązanymi z przypisanymi im prawnie funkcjami. Powinny korzystać ze swoich kompetencji wyłącznie w celu realizacji powierzonych im zadań"[666]. Wykonywać zadania rzetelnie, to inaczej realizować je należycie, w sposób odpowiadający wymaganiom, koncentrując się wyłącznie na powierzonych kompetencjach, w sposób solidny i uczciwy.

Pojęcie sprawności w ujęciu leksykalnym definiowane jest z kolei jako: (1) „zdolność (…) do wykonywania określonych czynności"; (2) „sprawną organizację jakichś działań, czynności"; (3) „praktyczną umiejętność wykonywania czegoś"[667]; (4) „cechę czegoś, co bardzo dobrze działa lub jest dobrze zorganizowane"[668]. Zauważyć przy tym należy, że sprawność stanowi kategorię prakseologiczną[669]. W celu odkodowania treści normatywnej konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, odwołać należy się więc do dorobku przedstawicieli nauki o sprawnym działaniu. Jednocześnie z uwagi na fakt, że wykorzystanie modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi w celu uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej może wpłynąć pozytywnie przede wszystkim na sprawność działania instytucji publicznych, w dalszej części wywodu autor skupi się głównie na tym aspekcie omawianej zasady.

Sprawność stanowi kategorię ocenną i jako miara oceny nie jest oparta wyłącznie na dwóch przeciwstawnych wartościach („sprawne – niesprawne"), a podlega stopniowaniu. Działania instytucji publicznych mogą być więc zawsze mniej lub bardziej sprawne. Ponadto, sprawność składa się z pomniejszych kategorii. Zdaniem Jakuba H. Szlachetko: „Są nimi przede

---

[664] „Rzetelność" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/rzetelność.html (dostęp: 12.08.2024 r.).
[665] „Rzetelność" [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/4605/rzetelnosc (dostęp: 12.08.2024 r.).
[666] J. Trzciński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 67.
[667] „Sprawność" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/sprawność.html (dostęp: 9.08.2024 r.).
[668] „Sprawność" [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/24791/sprawnosc/5177749/urzadzenia (dostęp: 9.08.2024 r.).
[669] Choć zaczerpniętą z nauk ścisłych.

wszystkim: racjonalność; celowość; skuteczność; korzystność; pewność; efektywność; gospodarność; wydajność; rzetelność; precyzyjność oraz szybkość", przy czym katalog ten nie jest zamknięty[670]. Jak z kolei zauważa Bogdan Dolnicki: „Sprawne działanie musi przede wszystkim być skuteczne i ekonomiczne, a ponadto korzystne, energiczne, dokładne, proste, śmiałe lub ostrożne i czyste"[671].

Przedstawiciele nauki o sprawnym działaniu (prakseologii) postaci (określane również mianem „walorów praktycznych") sprawnego działania dzielą na podstawowe i niepodstawowe. Do pierwszej z tych kategorii zaliczają oni: (1) skuteczność, (2) korzystność oraz (3) ekonomiczność (działania). Wśród postaci niepodstawowych sprawnego działania prakseolodzy wymieniają m.in.[672]: (4) wydajność pracy żywej; (5) energiczność; (6) prostotę; (7) preparację; (8) czystość; (9) udatność; (10) dokładność oraz (11) niezawodność[673].

W oparciu o tak zarysowane postaci sprawnego działania, Jerzy Korczak, za Tadeuszem Kotarbińskim oraz Janem Zieleniewskim wskazuje, że sprawność postrzegać można[674]: (1) jako zręczność w posługiwaniu się własnymi narządami oraz narzędziami (ujęcie manipulacyjne); (2) jako nazwę ogólną każdego z walorów praktycznych sprawności: skuteczności, korzystności, ekonomiczności (ujęcie uniwersalne)[675]; (3) jako sumę walorów praktycznych[676] (ujęcie syntetyczne)[677], a także jako (4) stan, w którym walory praktyczne (skuteczność, korzystność oraz ekonomiczność) pozostają ze sobą w odpowiedniej relacji, a nie są spełnione równomiernie w najwyższym stopniu (ujęcie ogólne)[678].

Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych ma także swój normatywny wymiar. Konkretyzuje się on już w Preambule do Konstytucji RP, wymieniającej dwa zasadnicze cele ustanowienia tego aktu. Pierwszym z nich jest zagwarantowanie praw obywatelskich. Drugim natomiast – zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych[679].

---

[670] J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu…*, s. 89-90.
[671] B. Dolnicki, Sprawność *działania administracji samorządowej,* "Samorząd Terytorialny" 2020, 3, s. 10.
[672] J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk organizacyjnych* [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat (red.), *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 161-164; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie, Warszawa* 1981; T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź, 2019, s. 119-150.
[673] Szczegółowa charakterystyka tych walorów przedstawiona została w Tabeli nr 6 poniżej.
[674] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej…*, s. 117-130; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*…, s. 233-236 [za:] J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk…*, s. 165-168.
[675] Wystarczy, że dane działanie będzie odznaczać się jednym z tych walorów, aby mogło zostać uznane za „sprawne".
[676] Skuteczności, korzystności, ekonomiczności.
[677] Działanie będzie tym bardziej sprawne, im bardziej realizować będzie wszystkie te walory.
[678] Zob. więcej: J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk…,* s. 167-168.
[679] Tak: wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1. Z tego względu podkreśla się, że „sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczaniem praw jednostki" (wyrok TK z 25.09.2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95).

Pierwotnie rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych traktowana była w doktrynie i orzecznictwie jako pewien: cel, postulat, standard. W wyroku z dnia 22 września 2006 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ją jednak za zasadę prawa[680].

W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego, zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych traktowana jest jako[681]: (zasadnicza)[682] „wartość mająca rangę konstytucyjną"[683], „prawny obowiązek wszystkich organów administracji, którym powierzono uprawnienia jurysdykcyjne"[684], jak i wzorzec kontroli konstytucyjności[685]. Do zasady tej odnosi się również orzecznictwo sądowoadministracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny nakaz zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych uznał w swoich orzeczeniach za zasadę demokratycznego państwa prawnego[686] a zarazem standard sprawiedliwości proceduralnej[687].

Zasada rzetelności i sprawności działania przybiera postać normy optymalizacyjnej. W doktrynie podkreśla się, że ma ona charakter „zasady ochronnej, wzmacniającej pozycję jednostki jako strony słabszej w relacjach z państwem"[688] oraz że stanowi jedną „z najważniejszych zasad, a zarazem wartości, stanowiących fundament całej ustawy zasadniczej"[689]. Choć odnosi się ona przede wszystkim do tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję[690], jej oddziaływanie sięga całego organizmu państwa. Jak wskazuje bowiem Izabela Nieczyporuk: „Rzetelność i sprawność działania instytucji odzwierciedla bowiem rzetelność i sprawność państwa"[691].

Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych nakłada więc na organy administracji publicznej prawny obowiązek dążenia do tego, by podejmowane przez

[680] Wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.
[681] Zob. m.in. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; wyrok TK z 14.11.2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150; wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
[682] Wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
[683] Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.
[684] Wyrok TK z 14.11.2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150.
[685] Zob. m.in. postanowienie TK z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135; wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170. Zob. więcej: I. Nieczyporuk, *Konstytucyjna zasada rzetelności…,* s. 123-132.
[686] Postanowienie NSA z 27.10.2009 r., II OZ 922/09, LEX nr 572073.
[687] Postanowienie NSA(7w) z 5.11.2007 r., II OPS 3/07, LEX nr 1012167. Zob. także: wyrok NSA z 3.11.2005 r., II OSK 121/05, LEX nr 196756.
[688] A.M. Wiltos, *Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów administracyjnych,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2020, 3(90), s. 60.
[689] *Ibidem*, s. 50.
[690] Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.
[691] I. Nieczyporuk, Konstytucyjna zasada rzetelności…, s. 127.

nie działania realizowane były w sposób możliwie najbardziej rzetelny i sprawny. Mimo jednak wielu źródeł literaturowych i orzeczniczych, traktujących o omawianej zasadzie, ustalenie pełnego zakresu jej normatywnej treści nastręczać może pewnych trudności[692]. Rozumienie pojęć sprawności i rzetelności – tak w literaturze, jak i orzecznictwie – jest bowiem niejednolite[693]. W doktrynie rzetelność i sprawność wiąże się niekiedy z takimi kategoriami (kryteriami), jak: (1) legalność, (2) gospodarność, (3) celowość oraz (4) „rzetelna realizacja zadań w celu zagwarantowania praw obywatelskich przysługujących jednostce"[694].

Analiza źródeł literaturowych oraz studiów przypadków pozwala wnioskować, że uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi postrzegane może być jako metoda umożliwiająca zwiększenie sprawności działania instytucji publicznych. W celu uzasadnienia tej tezy, w tabeli poniżej autor poczynił stosowne uwagi w odniesieniu do podstawowych i niepodstawowych walorów praktycznych sprawnego działania opisywanych przez przywołanych wyżej przedstawicieli prakseologii[695]. Sposób realizacji założeń omawianej zasady w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi określa Tabela nr 6.

Tabela nr 6: Sposób realizacji założeń zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi

Walory praktyczne sprawnego działania w ujęciu prakseologicznym (wraz z ogólną charakterystyką)	**Realizacja w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi**
Skuteczność - Działanie skuteczne prowadzi do osiągnięcia celu, względnie ułatwia lub umożliwia jego osiągnięcie. Skuteczność jest miarą	Z uwagi na dużą różnorodność przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu, ich skuteczność oceniać należy *ad casum*.

[692] Zob. B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji…*, s. 10; J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu…,* s. 89-90; I. Nieczyporuk, *Konstytucyjna zasada rzetelności…,* s. 123-132.
[693] A.M. Wiltos, *Zasada rzetelnego i sprawnego*…, s. 52.
[694] A. Waszczuk, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, praca doktorska, Warszawa 2018, s. 36 [za:] A.M. Wiltos, *Zasada rzetelnego i sprawnego*…, s. 52.
[695] Nie wszystkie opisywane w literaturze postaci (walory praktyczne, kategorie) sprawnego działania znajdą zastosowanie do oceny realizacji zadań przez organy administracji publicznej. Autor koncentruje się na tych, które są relewantne z punktu widz enia przedmiotu niniejszej rozprawy. Należy mieć także na względzie, że wskazane w tabeli walory praktyczne sprawnego działania co do zasady (pośrednio lub bezpośrednio) odpowiadają kategoriom wskazanym przez B. Dolnickiego i J.H. Szlachetko (tj. racjonalność, celowość, skuteczność, korzystność, ekonomiczność, gospodarność, efektywność, wydajność, pewność, rzetelność, ostrożność, precyzyjność, szybkość, energiczność, dokładność, prostota, śmiałość i czystość).

stopniowalną. Działanie może być więc: w pełni skuteczne, częściowo skuteczne, nieskuteczne lub przeciwskuteczne.	Przy zachowaniu odpowiednich warunków (zob. uwagi dot. preparacji), opisywany w pracy model może z powodzeniem służyć realizacji obranych przez właściwe organy lub osoby celów danego przedsięwzięcia (może więc być skuteczny). Uzasadnienia takiej tezy dostarcza nie tylko literatura przedmiotu, ale i analiza opisanych wcześniej przypadków[696]. Ponadto, model ten może przyczyniać się do realizacji celów pobocznych, związanych z rozwojem obywatelskiej aktywności takich jak: (1) wzmacnianie stosunków kooperacyjnych między członkami wspólnoty samorządowej (co może przyczynić się do podwyższenia standardu życia mieszkańców na skutek osiąganego konsensusu)[697]; (2) lepsze dopasowanie działań do potrzeb społeczeństwa; (3) wzmocnienie legitymacji władzy oraz samorządności lokalnej; (4) umacnianie społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego[698]; (5) upodmiotowienie wspólnoty samorządowej, oraz (6) realizacja inkluzyjnych polityk publicznych[699].
Korzystność i ekonomiczność (wydajność, oszczędność) - Oba te kryteria odnoszą się do relacji „cenności" wyniku działania (efektu końcowego) do poczynionych na to działanie nakładów (kosztów działania)[700]. Podczas oceny obu tych kryteriów uwzględnia się również wartości i koszty niefinansowe działania (takie jak np. interes społeczny lub wpływ działania na procesy zaspokajania określonych	Wniesienie przez interesariuszy (np. członków wspólnoty samorządowej) wkładu finansowego, rzeczowego lub wkładu w postaci pracy społecznej, doprowadzić może do zmniejszenia koniecznych do poczynienia przez organy administracji publicznej nakładów na realizowane działanie (zadanie)[701]. W ten sposób jednostki publiczne mogą również uniknąć ryzyka ekonomicznego związanego z uczestnictwem w rynku[702]. Ponadto, poprzez mechanizm dotacji celowej oraz powiązany z nim rygor odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego zachowują

[696] Zob. E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 123-242.
[697] M. Geise, *Wpływ wybranych problemów gospodarki globalnej na rozwój lokalny*, Bydgoszcz 2009 [za:] M. Geise, *Demokracja a rozwój lokalny…*, s. 146.
[698] M. Żabiński, *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne, s. 193.*
[699] S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, s. 306.
[700] Z tego powodu ujęte zostały łącznie. Korzystność wyraża się w matematycznym rachunku różnicy pomiędzy obiema tymi wartościami („cenności" wyniku działania oraz poczynionych nakładów), w ramach oceny kryterium ekonomiczności działania dochodzi natomiast do zestawienia obu tych wartości w odpowiedniej proporcji względem siebie.
[701] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*…, s. 290-291.
[702] Zob. więcej: C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 3* [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński (red.), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz,* Warszawa 2017, LEX/el.

potrzeb). Działanie może być: korzystne (ekonomiczne), niekorzystne (nieekonomiczne), albo obojętne.	kontrolę nad wydatkowaniem środków i sposobem realizacji zadania (por. art. 252 u.f.p.).
Wydajność pracy żywej - w ramach tego kryterium rozpatruje się wyłącznie wydajność pracy ludzkiej[703]. Działanie jest bardziej wydajne jeśli pozwala wytwarzać więcej dóbr (lub świadczyć więcej usług) w tym samym czasie przy tej samej liczbie osób w nie zaangażowanych.	Ze względu na cechy, jakimi odznaczają się zasoby wspólne, wykorzystywanie ich przez poszczególne osoby w sposób nieskoordynowany (samodzielnie), często prowadzi do nadmiernej lub nieskoordynowanej eksploatacji (a następnie często degradacji) wspólnego zasobu. Współpraca interesariuszy w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi pozwala przyczyniać się do zrównoważonego wykorzystania zasobu, co w konsekwencji często i w dłuższej perspektywie przekłada się na możliwość wytwarzania większej liczby dóbr (lub świadczenia usług w sposób bardziej sprawny) i ich sprawiedliwy podział[704].
Energiczność - w sensie prakseologicznym rozumiana jest jako zdolność wydatkowania większej ilości energii.	Kryterium nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do opisywanego w pracy modelu[705].
Prostota - kryterium prostoty – w kontekście metod zarządzania – odnosi się do konieczności uproszczenia oraz zwiększenia przejrzystości procedur oraz struktur organizacyjnych. Nadmierna biurokracja oraz skomplikowane procedury stanowią przeciwieństwo sprawnego działania.	Model zakłada daleko idącą współpracę z interesariuszami. Na skutek dobrowolnego odstąpienia władztwa przez organy administracji publicznej oraz samoorganizację i samoregulację interesariuszy dochodzić może do uproszczenia oraz zwiększenia przejrzystości procedur i struktur organizacyjnych.
Preparacja (przygotowanie) - stanowi warunek sprawnego działania. Polega na konieczności podjęcia szeregu czynności przygotowawczych, zwiększających prawdopodobieństwo realizacji zamierzonego celu.	Podjęcie odpowiednich czynności przygotowawczych (do których zaliczyć należy w szczególności: określenie zakresu przedmiotowego[706] i podmiotowego[707] oraz celu przedsięwzięcia, konkretyzację odpowiednich wewnętrznych reguł postępowania, określenie sposobu monitorowania i ewaluacji, wprowadzenie systemu egzekwowania ustalonych reguł itp.) stanowi warunek

[703] Nie uwzględnia się więc wydajności materiałów.
[704] G. Hardin, *The tragedy of the commons*…, s. 1244; C.M. Rose, *Thinking about the commons*…, s. 558. M. Olson, *Logika działania zbiorowego…*, s. 15. Zob. także: S. Garrido, *Governing scarcity. Water markets, equity and efficiency in pre-1950s eastern Spain* "International Journal of the Commons" 2011, 5(2), s. 513-534; Y. Chai, M. Schoon, *Institutions and government efficiency: decentralized Irrigation management in China* "International Journal of the Commons" 2016, 10(1), s. 21-44.
[705] Należy mieć jednak na względzie, że współpraca z interesariuszami podczas realizacji przedsięwzięć w ramach opisywanego w niniejszej pracy modelu pozwala niekiedy wykorzystać dodatkowe, dostarczane przez te osoby zasoby.
[706] Np. granic zasobu wspólnego.
[707] Grupy osób uprawnionych do partycypacji w przedsięwzięciu.

	konieczny powodzenia przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem opisywanego w pracy modelu[708].
Czystość i udatność - Czystość sprowadza się do braku wad. Działanie jest tym bardziej czyste, im mniej w nim cech ujemnych (niepożądanych), niezgodnych z wcześniej obranymi celami. Czystość podlega stopniowaniu. Kryterium udatności jest natomiast dalej idące i oznacza „wzbogacenie czystego wytworu (działania – przyp. K.O.) o pozytywne cechy dodatkowe”[709].	Analiza przypadków oraz źródeł literaturowych pozwala wykazać, że przedsięwzięcia, które wpisują się w założenia modelu partycypacyjnego zarzadzania zasobami wspólnymi, mogą być bardziej lub mniej: czyste, udatne, dokładne i niezawodne. Powodzenie tych przedsięwzięć zależy bowiem od wielu (wewnętrznych i zewnętrznych) zmiennych i czynników. Podjęcie odpowiednich czynności przygotowawczych oraz ustalenie właściwych reguł postępowania może przyczynić się do maksymalizacji szans na powodzenie przedsięwzięcia (a tym samym do zwiększenia jego: czystości, udatności, dokładności i niezawodności), w tym do tego stopnia, że realizowane będzie ono w sposób bardziej sprawny[710], niż gdyby realizowane miało być bez wykorzystania modelu[711].
Dokładność - działanie dokładne charakteryzuje się tym, że nie odbiega od ustalonych wcześniej planów i zamierzeń (wzorców).	
Niezawodność - niezawodność przyjmować może postać: (1) solidności wyrobu[712]; (2) pewności środka działania („niezawodnego przyczynienia się go do osiągnięcia celu głównego”[713]) oraz (3) spolegliwości[714] ludzi działających (oznaczającej „ich niezawodne zachowanie się, a więc współprzyczynianie się do powodzenia organizacji”[715]).	

Oprac. własne na podstawie: J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk…*, s. 154-164; T. Kotarbiński, Traktat o dobrej…, s. 119-150; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie…*; K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu,* Warszawa 1976, s. 135-163; J. Zieleniewski, *Wydajność pracy*, „Nauka Polska” 1960, rozdz. VIII, 2, s. 88.

[708] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 126 i nast., K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi*…, s. 84.
[709] J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk…,* s. 163.
[710] W kontekście analizowanych walorów praktycznych sprawnego działania, a więc: czystości, udatności, dokładności i niezawodności.
[711] Zob. m.in. G. Hardin, *The tragedy of the commons*…, s. 1243; C.M. Rose, *Thinking about the commons*…, s. 558; K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi…,* s. 76-81.
[712] Kryterium to nie odgrywa roli w kontekście oceny sprawności działania organów administracji publicznej.
[713] J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk…*, s. 164.
[714] W tym kontekście termin „spolegliwy” oznacza osobę, na której można polegać.
[715] *Ibidem.*

3.10. Zasada dobrej administracji

Wreszcie, realizację przedsięwzięć (w tym mających na celu uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej) w myśl opisywanego w pracy modelu rozpatrywać należy przez pryzmat zasady dobrej administracji.

Podstawowym celem administracji publicznej – tak na szczeblu państwowym (centralnym), jak i na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego – jest „działanie na rzecz dobra publicznego, a jednocześnie na rzecz dobra jednostki”[716]. Oznacza to, że podejmując działania polegające na kształtowaniu i wykonywaniu polityki państwa, organy administracji publicznej powinny kierować się zarówno interesem publicznym (dbając o dobro wspólne)[717], jak i interesem indywidualnym (w tym grupowym), niejako równoważąc je, balansując pomiędzy zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa (jako ogółu, wspólnoty) oraz potrzeb indywidualnych jednostek (względnie ich zrzeszeń)[718]. Oczywistym jest, że dążąc do osiągnięcia tego stanu, organy administracji publicznej nie mogą działać w sposób dowolny, a powinny kierować się odpowiednimi dyrektywami.

Administrację, której organy kierują się takimi wartościami jak m.in.: równość stron, inkluzywność i konsensualizm[719], dialog społeczny[720], otwartość (jawność) działania organów administracji publicznej, partycypacja, efektywność[721], orientacja na odbiorcę usług publicznych, innowacyjność, a także przedsiębiorczość[722], a także czerpią z innowacyjnych modeli zarządzania publicznego[723], określa się zbiorczo mianem „dobrej”. Dobra administracja to – co oczywiste – przeciwieństwo „złej administracji” (ang. *maladministration*)[724], „to dobre wykonywanie służby publicznej”[725].

Pojęcie dobrej administracji w systemie prawa administracyjnego pełni funkcję klauzuli generalnej, stanowiącej konglomerat szczegółowych wartości, praw i obowiązków[726].

---

[716] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 35.
[717] Zarówno na poziomie ogólnonarodowym, jak i lokalnym (interes lokalny) i regionalnym (interes regionalny).
[718] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 36-42.
[719] P. Białynicki-Birula, M. Ćwiklicki, J. Głowacki, J. Klich, *Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu* [w:] S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarzadzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?,* Warszawa 2016, s. 50-51.
[720] K. Eliasz, *Demokracja deliberatywna a prawo do dobrego samorządu* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu*…, s.87.
[721] Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 169; J. Zimmermann, *Dobra administracja* [w:] J. Zimmermann (red.), *Alfabet prawa administracyjnego,* Warszawa 2022, LEX/el.
[722] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu*… , s. 52-53.
[723] H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania…*, s. 13.
[724] Zob. więcej: H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…,* s. 364.
[725] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…,* s. 365.
[726] J. Zimmermann, *Dobra administracja*…

W doktrynie prezentowane są różne stanowiska co do szczegółowego jej charakteru. „Dobrą administrację" uznaje się między innymi za: (1) zasadę ogólną prawa administracyjnego (zarówno w ujęciu dyrektywalnym[727], jak i w ujęciu opisowym[728])[729]; (2) obowiązek administracji publicznej, z którym skorelowane jest uprawnienie jednostki; (3) „wartość kierunkową, do której powinna dążyć administracja"[730]; (4) wywodzące się ze współczesnego systemu ochrony praw człowieka i obywatela, złożone publiczne prawo podmiotowe[731], stanowiące wiązkę uprawnień jednostki, z którego wyprowadzić można skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej[732]; (5) ogólne prawo należące do praw człowieka trzeciej generacji (praw kolektywnych), niemające wprost charakteru prawa podmiotowego, na które składa się zespół konkretniejszych praw podmiotowych[733], czy nawet (6) metaprawo, zespół praw człowieka[734]. Wobec wielości percepcji co do funkcji i roli „dobrej administracji" w systemie prawa administracyjnego, w dalszej części niniejszej pracy autor skupi się na „dobrej administracji" jako: (1) zasadzie (zasada dobrej administracji) oraz (2) prawie (prawo do dobrej administracji). W tym kontekście odniesie się również do (3) prawa do dobrego samorządu – jako prawa podmiotowego powiązanego z prawem do dobrej administracji.

Zasada dobrej administracji – jako zasada ogólna prawa administracyjnego – obliguje organy administracji do realizacji zadań publicznych w sposób: sprawny, efektywny, rzetelny, bezstronny, skuteczny i przejrzysty, implikując szersze spojrzenie na normy kształtujące relacje państwo-jednostka i zakładając włączanie instytucji pozapaństwowych społeczeństwa obywatelskiego w działania organów administracji publicznej[735]. W tym kontekście, zasada ta pełnić może funkcję normy optymalizacyjnej, nakazującej, aby dany stan faktyczny (owa „dobra administracja") zrealizowany został „w maksymalnie dużym stopniu ze względu na faktyczne i prawne możliwości"[736].

[727] jako pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego.
[728] jako wartość ujęta w Preambule do Konstytucji RP.
[729] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 168; J. Zimmermann, *Dobra administracja*…
[730] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu…*, s. 51.
[731] *Ibidem*.
[732] M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 39.
[733] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…*, s. 367.
[734] J. Zimmermann, *Dobra administracja*…
[735] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 52-53.
[736] M. Araszkiewicz, T. Gizbert-Studnicki, *Teoria praw podstawowych Roberta Alexy'ego*, "Przegląd Sejmowy", 2011, 3(104), s. 117.

W ujęciu opisowym (postulatywnym) zasada dobrej administracji nie ogranicza się jednak do władczych form administracji (*imperium*), ale kształtuje wzorzec realizacji zadań publicznych w sferach administracji: świadczącej, kierującej (organizatorskiej) i właścicielskiej[737]. Implikuje konieczność uspołeczniania realizacji szeregu zadań publicznych, w szczególności tych o charakterze użyteczności publicznej, w oparciu na poszanowaniu praw jednostki, „dialogu społecznym, postulacie wsłuchiwania się w opinie interesariuszy i promowania interakcji" [738].

Z omawianą zasadą wiąże się podmiotowe prawo jednostki do dobrej administracji, uprawniające jednostkę do domagania się podejmowania względem niej przez organy administracji publicznej określonych działań (mieszczących się w zakresie taki rozumianej „dobrej administracji"). Jak wskazuje M. Pisz, prawo to wiązać można „z paradygmatem należytego, odpowiadającego m.in. wymogowi rzetelności i sprawności, działania organów administracji publicznej w stosunkach administracyjnoprawnych (względem jednostek) oraz z zagadnieniem tzw. zbliżania państwa do obywatela"[739].

Prawo do dobrej administracji występuje w dwóch aspektach: proceduralnym oraz materialnym. W pierwszym z tych aspektów prawo do dobrej administracji wpisuje się w założenia idei sprawiedliwości proceduralnej i przejawia się w konieczności zapewnienia odpowiednich standardów, gwarantujących, że postępowania toczące się przed organami administracji publicznej prowadzone będą w sposób odpowiadający zasadom demokratycznego państwa prawnego i legalizmu. Aspekt materialny prawa do dobrej administracji koncentruje się natomiast na działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej poza procesem (tak w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*).

Zasada dobrej administracji nie została wyrażona *expressis verbis* w postanowieniach Konstytucji RP. Polska ustawa zasadnicza wymaga jednak, aby organy administracji publicznej realizowały swoje zadania i kompetencje w sposób rzetelny i sprawny[740], w zgodzie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), urzeczywistniając jednocześnie założenia zasad

[737] Podobnie: J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 60-61. W zakresie funkcji administracji publicznej – zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 43.
[738] K. Eliasz, *Demokracja deliberatywna a prawo do dobrego samorządu* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec, *Prawo do dobrego samorządu*…, s.99-100.
[739] M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 31-32. W tym kontekście podmiotami tego prawa są jednostki (podmioty niepubliczne), w tym obywatele, a adresatami – władze publiczne (tak w odniesieniu do prawa do dobrego samorządu: M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 33.)
[740] Wynika to wprost z Preambuły do Konstytucji RP. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*..., s. 360. Zob. także wyrok TK z 20.01.2015 r., K 39/12, OTK-A 2015/1, poz. 2.

praworządności, demokratyzmu oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)[741]. Z treści zasad: społeczeństwa obywatelskiego i proporcjonalności (Preambuła do Konstytucji RP), dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP), podziału władz (art. 10 Konstytucji RP), pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji RP), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP) społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP)[742], proporcjonalności (art. 31 Konstytucji RP)[743], a także zasad równości (art. 32 Konstytucji RP) i jawności działania (przejrzystości) władzy publicznej[744] wyprowadzić należy dyrektywy, które obligują organy administracji do wykonywania zadań publicznych w sposób: efektywny, rzetelny, bezstronny, skuteczny[745], przejrzysty, „oparty na wzajemnych relacjach z pozapaństwowymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego oraz przyjazny jednostce i gwarantujący pełnię jej praw"[746]. Relacja pomiędzy jednostką a państwem (samorządem) powinna stawać się więc w tym znaczeniu „dwustronnym stosunkiem o charakterze prawnym, zakładającym istnienie publicznych praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości" [747].

Zasada dobrej administracji oraz związane z nią prawo podmiotowe do dobrej administracji (w szczególności w aspekcie proceduralnym) wyrażone zostały również w prawie unijnym oraz prawie stanowionym organy Rady Europy. W porządku prawnym UE dobra administracja (jako zasada) stanowi „autonomiczną ogólną zasadę prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), której naruszenie może stanowić samodzielną podstawę do zaskarżenia działań administracji do sądów UE"[748], natomiast prawo podmiotowe do dobrej administracji – jedno z praw podstawowych uregulowane w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[749].

[741] Zob. więcej: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*…; wyrok TK z 11.04.2006 r., SK 57/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 43, wyrok TK z 23.04.2009 r., K 65/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 53, wyrok TK z 30.04.2012 r., SK 4/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 42, wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 136, wyrok WSA w Gdańsku z 27.09.2017 r., II SA/Gd 258/17, LEX nr 2369948.
[742] Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…*, s. 67-100.
[743] W szczególności w zakresie wartości: solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.
[744] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 168; J. Zimmermann, *Dobra administracja*...
[745] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu…*, s. 51, 60.
[746] J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu…*, s. 60. Jak zauważa Maciej Pisz, prawo do dobrej administracji (oraz związane z nim prawo do dobrego samorządu) może być na gruncie Konstytucji RP wyprowadzane z całokształtu wyrażonych przez polskiego ustrojodawcę, wartości, standardów i zasad ustrojowych", w szczególności tych, „które wyrażają istotę ładu publicznego w administracji w Rzeczypospolitej Polskiej i które formułują konstytucyjną koncepcję samorządu terytorialnego" (M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu…,* s. 39).
[747] A. Doliwa, *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości…,* s. 14.
[748] K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 41* [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1052.
[749] Unijne prawo do dobrej administracji wymaga, aby podmioty występujące przed organem administracji publicznej traktowane były nie tylko jako „obywatele", ale również jako „klienci", a więc „w sposób „równy i demokratyczny" (K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 41*…, s. 1051). Przepis art. 41 KPP „został skonstruowany na podstawie tzw. zasady parasola" (K. Milecka, *Prawo do dobrej administracji* [w:] R.

Choć akt ten akcentuje przede wszystkim aspekty proceduralne prawa do dobrej administracji, nie oznacza to, że treści materialne tego prawa zostały przez unijnego prawodawcę całkowicie pominięte[750].

Prawo do dobrej administracji w ujęciu materialnym wyrażone zostało również w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej[751] (uchwalonym przez Parlament Europejski w 2001 r. akcie o charakterze *soft law*, określającym podstawowe obowiązki wszystkich urzędników unijnych w kontakcie z jednostką)[752] oraz w treści Kodeksu Dobrej Administracji (*Code of good administration*), stanowiącym załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjętej w 20.06.2007 r.[753].

Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 224), pod którym to parasolem kryją się poszczególne przyznane jednostkom uprawnienia służące realizacji zasady dobrej administracji, takie jak w szczególności prawo: (1) bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41 ust. 1 KPP); prawo to obejmuje (a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, (b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, (c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (art. 41 ust. 2 KPP); (2) domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (art. 41 ust. 3 KPP) oraz do (3) zwrócenia się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 41 ust. 4 KPP). Do uprawnień składających się na unijne prawo do dobrej administracji zalicza się także (4) prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 zd. 1 KPP); (5) prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE (art. 42 KPP) (H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne…,* s. 363-365), a także (6) prawo do bycia wysłuchanym oraz (7) obowiązek uzasadnienia decyzji (K. Milecka, *Prawo do dobrej administracji*…, s. 225). Katalog uprawnień składających się na prawo do dobrej administracji „ma charakter otwarty, na co wskazuje konstrukcja art. 41 KPP i użycie w większości wersji językowych Karty odpowiednika wyrażenia ⟪w szczególności⟫" (K. Milecka, *Prawo do dobrej administracji*…, s. 225).

[750] Aspekt materialny omawianego prawa urzeczywistniany jest w szczególności poprzez działania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, którego zadaniem jest m.in. przeciwdziałanie przypadkom „niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii" (art. 43 KPP). Jak zauważa Kamila Milecka: „Do przejawów niewłaściwego administrowania ERPO zaliczył m.in.: nadużywanie władzy, nielegalne procedury, niesprawiedliwość, złe funkcjonowanie lub niewydolność administracji, dyskryminację, nieuzasadnione opóźnienia, niewystarczające informowanie i odmowę przekazania informacji jednostce" (K. Milecka, *Prawo do dobrej administracji*…, s. 229).

[751] Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510 (dostęp: 10.07.2023 r.).

[752] Wśród zasad (określanych mianem „ogólnych zasad dobrej praktyki administracyjnej"), którymi zgodnie z Kodeksem kierować powinni się wspólnotowi urzędnicy, Kodeks wymienia w szczególności: zasadę praworządności (art. 4); zasadę niedyskryminowania (art. 5); zasadę proporcjonalności (art. 6); zasadę bezstronności i niezależności (art. 8); zasadę obiektywności (art. 9); zasadę uczciwości (art. 11) oraz zasadę uprzejmości (art. 12). Zob. więcej: H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne….*, s. 365-356.

[753] Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjęta w 20.06.2007 r., https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c (dostęp: 10.07.2023 r.). Akt ten określa zasady szczegółowe dobrej administracji (Sekcja I) oraz reguły dotyczące wydawania decyzji administracyjnych (Sekcja II), którymi kierować powinni się urzędnicy w celu osiągnięcia „dobrej administracji" (art. 1 ust. 1). Wśród zasad szczegółowych dobrej administracji, Kodeks ten wymienia zasady: legalności (art. 2); równości (art. 3); bezstronności (art. 4); proporcjonalności (art. 5); pewności prawnej (art. 6); podejmowania działań w rozsądnym terminie (art. 7); partycypacji (art. 8); poszanowania prywatności (art. 9), a także jawności (art. 10). Treść obu powyższych aktów pozwala wyprowadzić szereg dyrektyw kształtujących materialny aspekt prawa do dobrej administracji. „Dobra administracja" w ujęciu materialnym to

Koncentrując się na tematyce prawa i ustroju samorządu terytorialnego, zauważyć należy, że w doktrynie wyróżnia się szczególną, cechującą się węższym zakresem semantycznym postać prawa do dobrej administracji – prawo do dobrego samorządu[754]. Prawo to ściśle wiąże się z prawem do dobrej administracji (z tego względu do prawa do dobrego samorządu zastosowanie znajdują powyższe rozważania i uwagi poczynione na tle prawa do dobrej administracji) i stanowi publiczne prawo podmiotowe „jednostki do tego, aby podmioty decyzyjne poszukiwały najlepszych form funkcjonowania samorządu terytorialnego"[755]. Zdaniem Katarzyny Eliasz, dobry samorząd to „samorząd uwzględniający opinie interesariuszy, otwarty na demokratyzację procesu decyzyjnego i dialog społeczny oraz dążący do promowania wartości, takich jak wolność polityczna czy obywatelskie zaangażowanie"[756].

Przedstawiciele nauk prawnych, nauk o zarządzaniu i jakości oraz nauk o polityce i administracji prawo do dobrej administracji (do dobrego samorządu) wiążą z nowymi koncepcjami zarządzania publicznego, takimi jak w szczególności: Nowe Zarządzanie Publiczne (ang. *New Public Management*), Nowa Służba Publiczna (ang. *New Public Service*)[757], współzarządzanie (ang. *governance*; występujące często z przymiotnikami „publiczne"[758], „sieciowe"[759], „wspólnotowe[760] lub „wielopoziomowe"[761]) oraz dobre rządzenie (ang. *good governance*), szeroko omawianymi w literaturze przedmiotu[762]. Wymienione powyżej koncepcje zakładają w szczególności[763]: urynkowienie (Nowe Zarządzanie Publiczne) lub koprodukcję (współzarządzanie) procesów związanych z świadczeniem usług z zakresu użyteczności publicznej[764]; przejęcie części odpowiedzialności

więc w szczególności administracja: realizująca swoje zadania w granicach i na podstawie prawa, przeciwdziałająca wszelkim formom dyskryminacji, bezstronna, sprawna, efektywna, otwarta, respektująca prawa i wolności obywatelskie oraz zachęcająca członków wspólnoty politycznej (państwa, samorządu) do współdecydowania o sprawach publicznych. Katalog ten, co ważne, nie ma charakteru zamkniętego.

[754] M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 34.

[755] K. Małysa-Sulińska, M. Stec, *Wstęp* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021, LEX/el.

[756] K. Eliasz, *Demokracja deliberatywna a prawo*…, s.87.

[757] B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji…,* s. 22.

[758] Ang. *public governance*.

[759] Ang. *network governance*.

[760] Ang. *collaborative governance*.

[761] Ang. *multi-level governance*.

[762] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 169; J. Zimmermann, *Dobra administracja*…; J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawo do dobrego samorządu*…, s. 52-58; K. Eliasz, *Demokracja deliberatywna a prawo…,* s.87; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*…, s. 218-219.

[763] Koncepcje nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania różnią się w swoich założeniach (zob. P. Białynicki-Birula, M. Ćwiklicki, J. Głowacki, J. Klich, *Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze…,* s. 50-51). W niniejszym katalogu autor wymienił istotne dla dalszych rozważań wartości wspólne zarówno dla nowego zarządzania publicznego, jak i współzarządzania.

[764] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*…, s. 292-293. Termin „koprodukcja" w tym kontekście rozumieć należy jako „budowanie synergii między obywatelami i administracją"; „włączanie obywateli,

za realizację usług o charakterze użyteczności publicznej przez podmioty prywatne, w tym podmioty ekonomii społecznej (współzarządzanie)[765]; decentralizację i demokratyzację procesów zarządczych; uwspólnianie zasobów (współzarządzanie)[766].

Opisywany w niniejszej rozprawie model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi wpisuje się w założenia zasady (prawa do[767]) dobrej administracji w samorządzie terytorialnym. U jego podstaw leżą bowiem takie wartości jak: równość, inkluzywność, bezstronność, praworządność, efektywność, czy szeroki udział członków społeczeństwa w działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej. Uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi pozwala równoważyć interes publiczny z interesem indywidualnym, służąc zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa (jako wspólnoty) oraz indywidualnych potrzeb poszczególnych jednostek lub grup jednostek, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia obywatelskiego zaangażowania w realizacji zadań publicznych. Okoliczność ta prowadzi do demokratyzacji procesu decyzyjnego, a w konsekwencji do realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w duchu idei: dialogu publicznego, równości stron, jawności (otwartości) administracji publicznej, konsensualizmu i przeciwdziałania dyskryminacji. To sprawia, że członkowie wspólnot samorządowych stają się nie tyle „konsumentami", co kreatorami zadań realizowanych przez administrację publiczną.

3.11. Podsumowanie

Model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, którego szerszy zarys stał się przedmiotem dalszej części niniejszej pracy, znajduje uzasadnienie w wartościach i zasadach kształtujących ustrój państwa i zadania administracji publicznej. Prowadząc do umocnienia współpracy między członkami wspólnoty politycznej (państwowej, samorządowej), a co za tym idzie – wzmocnienia lokalnej samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, pozwala równoważyć interes publiczny i interesy prywatne, chronić zasoby

odbiorców usług oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego do procesu zapewnienia usług publicznych", które „nie opiera się na relacjach kontraktowych" a „otwiera możliwość współdziałania także na innych zasadach, szczególnie niekomercyjnych" ([764] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne…,* s. 291).

[765] G. Stroker, *Współzarządzanie jako teoria: pięć tez* [w:] J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), Governance. *Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016, s. 49-51. Należy pamiętać, że przejęcie odpowiedzialności za realizację usług o charakterze użyteczności publicznej przez podmioty spoza sektora administracji publicznej nie wiąże się z jednoczesnym zwolnieniem organów administracji publicznej od odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację tych usług.

[766] P. Białynicki-Birula, M. Ćwiklicki, J. Głowacki, J. Klich, *Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze*…, s. 50-51.

[767] W szczególności w jego aspekcie materialnym.

wspólne, a jednocześnie usprawniać proces wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Tym samym służy urzeczywistnieniu zasad: (1) dobra wspólnego, (2) państwa demokratycznego; (3) sprawiedliwości społecznej; (4) zrównoważonego rozwoju; (5) społecznej gospodarki rynkowej; (6) pomocniczości; (7) społeczeństwa obywatelskiego; (8) rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz (9) dobrej administracji.

Uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi ma również silne uzasadnienie pozaprawne: społeczno-ekonomiczne i prakseologiczne. Przyczyniając się do: lepszego dostosowania efektów podejmowanych działań do potrzeb wspólnoty, redukcji kosztów realizowanych przedsięwzięć, wzmocnienia kapitału społecznego oraz legitymacji władzy, a także inkluzji i integracji społecznej, pozwala wykonywać zadania publiczne w sposób bardziej skuteczny, korzystny i ekonomiczny.

Opisywany na łamach niniejszej pracy model z całą pewnością nie stanowi remedium na wszystkie problemy, z jakimi mierzyć musi się dziś samorząd terytorialny. Wdrożony we właściwy sposób, może jednak z całą pewnością przyczynić się do maksymalizacji szeregu korzyści: społecznych, ekonomicznych i środowiskowych.

Rozdział IV: Model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi

4.1. Uwagi ogólne

Omawiana na łamach niniejszej pracy praktyka znajduje swoje uzasadnienie w treści szeregu zasad określających ramy ustrojowe państwa i samorządu terytorialnego, w tym i tych, których treść wpływa na proces realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Praktyka ta – jedynie nakreślona w ramach poprzednich rozdziałów pracy – wymaga jednak pewnej konkretyzacji. W tym celu, poniżej autor przedstawił determinanty kształtujące model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Przed przejściem do dalszych rozważań konieczne jest jednak sformułowanie pewnych założeń wyjściowych, które pozwolą uporządkować zarówno zakres przedmiotowy niniejszego wywodu, jak i jego tło metodologiczne. Po pierwsze, z uwagi na osadzenie problematyki niniejszej dysertacji w obrębie nauk prawnych, przedmiotem zainteresowania autora pozostają wyłącznie te cechy wspólne przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu, które odznaczają się pewną istotnością z punktu widzenia dogmatyki prawa i które aktualizują się przy udziale

jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności stopnia gminnego)[768]. Tym samym przedstawiony w pracy model nie aspiruje do ujęcia wszelkich możliwych form *commons management* (w szczególności tych opisywanych w perspektywie socjologicznej, ekonomicznej czy politologicznej), lecz stanowi jedynie próbę wyodrębnienia takiego wariantu tej konstrukcji, który może zostać uznany za relewantny z punktu widzenia nauk prawnych.

Po drugie, ustalenia formułowane w tej części pracy mają charakter autorskiej propozycji teoretycznej, inspirowanej dorobkiem przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, w szczególności: ekonomii, nauk o polityce i administracji, psychologii oraz socjologii. Odwołanie do koncepcji prezentowanych przez Garretta Hardina, Elinor Ostrom, Vincenta Ostroma, czy Roberta Wade'a, a także licznych cytowanych poniżej: psychologów, socjologów, antropologów i ekonomistów, nie oznacza jednak prostego przejęcia wypracowanych przez te postaci kategorii pojęciowych czy instytucji na grunt nauk prawnych. Ich dorobek pełni w niniejszej pracy przede wszystkim funkcję porządkującą: pozwala nadać pracy szerszy kontekst oraz uchwycić podstawowe mechanizmy i prawidłowości związane z funkcjonowaniem przedsięwzięć związanych z zarządzaniem zasobami wspólnymi, nie przesądzając jednak jeszcze o sposobie ich kwalifikacji prawnej *per se*.

Analizując dorobek przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, autor dążył zarazem do wyodrębnienia takich elementów modelu, które pozostają relewantne z perspektywy dogmatyki prawa, wykazują normatywny charakter oraz – po powiązaniu ich z konkretnymi instytucjami prawa publicznego i prywatnego – mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do określonych stanów faktycznych. Należy przy tym zaznaczyć, że niniejszy rozdział nie służy jeszcze szczegółowej rekonstrukcji podstaw prawnych opisywanego modelu (rekonstrukcję tę autor przeprowadził bowiem w kolejnym rozdziale pracy). Z tego względu przedstawione tu rozważania mają charakter niejako wprowadzający i modelowy, natomiast ich pełne osadzenie w obowiązującym porządku prawnym dokonane zostało w dalszej części pracy.

Zasoby wspólne są tak wszechobecne, jak i różnorodne[769]. Próba przywołania wszystkich właściwości, uwarunkowań lub cech, które mogą mieć wpływ na realizację przedsięwzięć opisywanych na łamach niniejszej pracy, byłaby więc zadaniem nieskutecznym i niecelowym.

[768] Względnie w ramach struktur powiązanych z wykonywaniem zadań publicznych przez te podmioty.

[769] Inicjatywy związane z *commons* – również osadzone w podobnym lub tożsamym kontekście społeczno-polityczno-gospodarczym – potrafią znacznie różnić się między sobą pod względem ich: (1) odporności na zmiany czynników zewnętrznych (prawnych, politycznych, środowiskowych, gospodarczych lub społecznych) lub wewnętrznych (takich jak m.in.: zmiany w strukturze i liczbie osób zaangażowanych we wspólne działania, zmiany form organizacyjno-prawnych, ustalanie lub modyfikacja wspólnych reguł postępowania itp.); (2) samorządności oraz (3) zdolności do samoorganizacji.

Zamiast tego, autor skupił się na zredukowaniu determinant modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi do tych, które: (1) pozostają aktualne dla wszystkich przedsięwzięć będących przedmiotem uwagi autora; (2) zostały dostatecznie opisane w literaturze, w szczególności przez badaczy zajmujących się empirycznym badaniem *commons* (i w zakresie okoliczności wpływających na sposób organizacji i zarządzania przedsięwzięciem przez tych badaczy uznane za zwiększające szanse na powodzenie przedsięwzięć), a także do tych, które (3) są istotne z punktu widzenia dogmatyki prawa (co oznacza, że mają lub przynajmniej mogą mieć normatywny wymiar). W ocenie autora taki dobór kryteriów pozwoli zapewnić aplikacyjny charakter modelu.

W pierwszej części rozdziału autor przywołał metodykę, jaką kierował się konstruując założenia modelu. Następnie, przedstawił cztery zasadnicze cele przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu, wyszczególniając wśród nich: (1) uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej; (2) zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej; (3) sprawowanie pieczy nad zasobami wspólnymi oraz ich otoczeniem oraz (4) demokratyzację procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym. Dalsza część rozdziału poświęcona została zagadnieniom przedmiotowym (autor próbował odpowiedzieć na pytanie: „co stanowić może przedmiot przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu?") i podmiotowym („jakie kategorie podmiotów występują w przedsięwzięciach realizowanych w myśl modelu?"), związanym z omawianymi na łamach pracy inicjatywami.

Rozdział wieńczy opis determinant modelu określających sposób organizacji i zarządzania przedsięwzięciem. Wśród nich wymienić należy: (1) inicjację i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych; (2) wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby i środki; (3) uprawnienie interesariuszy do samoregulacji; (4) odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej oraz (5) podział kompetencji pomiędzy interesariuszy. Część ta jest szczególnie istotna dla powodzenia inicjatyw realizowanych w myśl modelu. Analiza przypadków[770] przedsięwzięć wpisujących się w założenia przyjęte i opisane do tej pory w niniejszej pracy pozwala jednoznacznie stwierdzić, że przynajmniej część z nich w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej spotka się bowiem z niepowodzeniem. Tym, co odróżnia przypadki zakończone fiaskiem od tych, które trwają mimo upływu lat, wykazując się odpornością na szereg (przynajmniej potencjalnie) destrukcyjnych czynników

[770] Zarówno dokonana osobiście przez autora podczas prac nad niniejszą rozprawą doktorską, jak i dokonana przez innych badaczy, z których pracami autor się zapoznał.

(tak zewnętrznych, jak i wewnętrznych)[771], umożliwiając długotrwałe zaspokajanie potrzeb interesariuszy w sposób oddolny i samorządny, jest właśnie odpowiednie zorganizowanie[772] przedsięwzięcia.

4.2. Modelowanie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi

Pojęciem modelu (od łac. *modus*, *modulus*) określa się „konstrukcję, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu"[773]. Zdaniem Wiktora Sztoffa model to „układ myślowy lub materialny, który odbija lub odtwarza przedmiot badania w sposób umożliwiający uzyskanie nowej informacji o tym przedmiocie"[774]. Piotr Sztompka z kolei „model" definiuje jako „ogólną wizję najważniejszych właściwości wyjaśnianego zjawiska czy ⟪mechanizmów⟫ wyjaśnianego procesu"[775].

Istotę modelowania sprowadzić można więc do konceptualizacji i odwzorowania (reprezentacji) obiektu rzeczywistego za pomocą wybranych umownie: właściwości, uwarunkowań lub cech[776], które obiekt ten charakteryzują, a następnie redukcji ich do konkretnej konstrukcji myślowej (teoretycznej)[777]. Tak rozumiany model pozwala nie tylko lepiej wyjaśnić zastałe zjawiska, ale – odpowiednio wykorzystany i zaaplikowany – pozwala replikować je w warunkach terenowych[778].

W niniejszej części pracy autor – kierując się metodologią redukcjonistyczną[779] – dokonał modelowania partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi w celu konceptualizacji pewnych ramowych właściwości (w tym zasad i reguł postępowania), które nie tylko charakteryzują długotrwałe, samoorganizujące się i samorządne przedsięwzięcia (ponieważ

[771] Takich jak: susze, powodzie, pożary, ale i liczne zmiany społeczno-gospodarczo-polityczne, a także wewnętrzne konflikty pomiędzy interesariuszami.
[772] Stanowiące wynik właściwej kooperacji interesariuszy, uwzględniającej istnienie pewnych ramowych, a jednocześnie powszechnie przestrzeganych i egzekwowanych norm, określających zasady angażowania się we wspólne działania.
[773] „Model" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/model.html (dostęp: 10.09.2024 r.). Zob. także: „Model" [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/6067/model/1939233/teoretyczny (dostęp: 10.09.2024 r.).
[774] W. Sztoff, *Modelowanie i filozofia,* Moskwa-Leningrad, 1966, s. 21.
[775] P. Sztompka, *Podmiotowość społeczna* [w:] P. Sztompka (red.), *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*…, s. 714.
[776] T. Grabińska, M. Zabierowski, *Wstęp. Typologia modeli w naukach empirycznych*, „Annales Academiae Pedagogicae Cracoviensis. Studia Philosophica" 2008, 5(60) s. 3.
[777] *Ibidem.*
[778] Zob. więcej na temat typologii funkcji modelu w naukach społecznych: H. Wolska, *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania,* „Prawo i Więź" 2023, 2(45).
[779] Zob. T. Grabińska, M. Zabierowski, *Wstęp. Typologia modeli…,* s. 7-9.

tego już w nauce dokonano), ale które przede wszystkim odgrywają istotną rolę dla dogmatyki prawa.

To właśnie powiązanie konstruktów teoretycznych, wypracowanych na przestrzeni lat przez przedstawicieli nauk: ekonomicznych, socjologicznych i politologicznych, z konkretnymi instytucjami prawnymi[780] i pojęciami właściwymi dla siatki pojęciowej wykorzystywanej w naukach prawnych pozwoli nadać omawianemu w niniejszej pracy modelowi wymiar aplikacyjny.

Opracowany przez autora model skonstruowany został w oparciu o cztery zasadnicze elementy, wśród których wymienić należy: (1) cele przedsięwzięcia; (2) przedmiot przedsięwzięcia; (3) podmiot przedsięwzięcia, a także (4) sposób jego zorganizowania. Część z tych kryteriów składa się z kilku składowych. Zarys modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi przedstawiony został w Tabeli nr 7 poniżej.

Tabela nr 7: Zarys modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi

Element modelu	Rozwinięcie	Uwagi
Cele przedsięwzięcia	1. Uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej 2. Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej 3. Sprawowanie pieczy nad zasobami wspólnymi oraz ich otoczeniem 4. Demokratyzacja procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym	Pierwszy z zaproponowanych celów jest kluczowy dla tematyki niniejszej dysertacji. Omawiane w pracy przedsięwzięcia powinny przede wszystkim umożliwiać uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Nie jest to jednak jedyny cel przedsięwzięć realizowanych w ramach modelu. Inicjatywy te powinny zarazem umożliwiać oddolne (a więc realizowane przez samych mieszkańców) zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej oraz powierzanie mieszkańcom współodpowiedzialności za zasoby wspólne. Powinny one także wzmacniać demokratyczny charakter lokalnych procesów decyzyjnych, w myśl zasady pomocniczości.

[780] Zob. Rozdział V pracy.

Przedmiot przedsięwzięcia	Zasób wspólny	Zgodnie z definicją zasobu wspólnego przedstawioną w Rozdziale I pracy.
Podmiot przedsięwzięcia	1. Interesariusze 2. Podmioty publiczne (w szczególności jednostki samorządu terytorialnego)	Interesariusze to osoby zainteresowane korzystaniem z zasobu wspólnego, które czerpią (lub mogą czerpać) z niego pożytki. Poza tym, w przedsięwzięciach z reguły uczestniczą podmioty publiczne w tym jednostki samorządu terytorialnego (poprzez swoje organy, pracowników).
Sposób zorganizowania przedsięwzięcia	1. Inicjacja i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych; 2. Wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby i środki; 3. Uprawnienie interesariuszy do samoregulacji; 4. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej; 5. Podział kompetencji pomiędzy interesariuszy.	Działania te mają na celu umożliwienie interesariuszom: (1) korzystania z zasobu wspólnego oraz (2) aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych dotyczących zasobu wspólnego, w tym w ustalaniu reguł związanych z korzystaniem z niego (partycypacyjne zarządzanie).

Oprac. własne.

Opracowując model, autor starał się dokonać redukcji często różnorodnych zestawów: właściwości, uwarunkowań i cech, jakimi odznaczają się omawiane przedsięwzięcia, do konkretnego (choć uniwersalnego) konceptu myślowego, który posiadałby generalną zdolność aplikacji do wszystkich przedsięwzięć realizowanych w myśl koncepcji partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Należy jednak pamiętać, że przedsięwzięcia te często cechują się sporą różnorodnością. Z tego względu, poczynione poniżej rozważania na temat konkretnych elementów tak zarysowanego modelu wzbogacone zostały o przedstawienie typów poszczególnych jego składowych.

4.3. Cele przedsięwzięcia

4.3.1. Uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Z uwagi na fakt, że gospodarce komunalnej oraz zjawisku uspołeczniania realizacji zadań publicznych autor poświęcił jeden z poprzednich rozdziałów, ta część pracy ograniczona została do przywołania kluczowych tez, szczegółowo opisanych oraz wyjaśnionych we wcześniejszych fragmentach dysertacji.

Jak wskazano powyżej, uspołecznianie realizacji zadań publicznych stanowi formę decentralizacji administracji publicznej, zbliżania jej do obywatela. Jako szczególny typ prywatyzacji, cechuje się odstępowaniem od samodzielnego wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej, na rzecz podmiotów prywatnych. Inaczej jednak niż w przypadku rynkowego modelu prywatyzacji („urynkowienie"), w modelu uspołeczniania[781], zadania publiczne, w tym zadania z zakresu gospodarki komunalnej, wykonywane są przede wszystkim przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności władzy publicznej za ich ostateczny wynik).

Gospodarka komunalna stanowi natomiast szczególny rodzaj działalności samorządowej, odznaczający się „gospodarczym charakterem" [782], związany z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań własnych. W ramach gospodarki komunalnej samorząd realizować może zarówno działania o charakterze użyteczności publicznej, jak i takie, które tego charakteru są pozbawione. W zakresie pierwszej z kategorii zadań, jednostki samorządu terytorialnego mogą (choć na szczególnych zasadach) prowadzić działalność gospodarczą[783].

Realizacja przedsięwzięć w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi zakłada więc przekazywanie – do wykonywania – członkom szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności: organizacjom pozarządowym, podmiotom ekonomii społecznej, grupom mieszkańców, etc.) przede wszystkim tych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gmin), które mieszczą się w zakresie gospodarki komunalnej (zadania o „gospodarczym charakterze"). Mowa tu zarówno o tych zadaniach publicznych, które mają charakter użyteczności publicznej, jak i tych, które tego charakteru są pozbawione.

Omawiany w pracy model służyć może uspołecznianiu realizacji wielu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (ze szczególnym uwzględnieniem zadań własnych gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego znajdującej się „najbliżej obywatela"). Szczególną rolę pełni jednak w odniesieniu do zadań zaliczanych do kategorii wspomnianej już gospodarki komunalnej. Po pierwsze, w tym kontekście zyskuje bowiem dodatkowy, ekonomiczny wymiar (wszak – jak wspomniano – to w tej kategorii mieszczą się zadania o „gospodarczym charakterze"). Po drugie, zawężenie optyki do tej kategorii zadań własnych pozwala

[781] Określanego niekiedy również mianem „koprdukcji".
[782] Zob. M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji…,* s. 37-39.
[783] W zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, działalność gospodarczą prowadzić może (w ograniczonym ustawowo zakresie) samorząd gminny oraz wojewódzki.

koncentrować się na uspołecznieniu tej grupy zadań, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych[784].

Oznacza to, że wykorzystując omawiany w pracy model, członkowie wspólnoty samorządowej – interesariusze – mogą proaktywnie i oddolnie, a (zarazem – co istotne będzie przede wszystkim z perspektywy podmiotów publicznych – w sposób niezarobkowy) wspierać organy administracji publicznej w realizacji przede wszystkim tych zadań, które ukierunkowane są na zaspokajanie indywidualnych i zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wśród potencjalnych pozytywnych skutków takiej współpracy wymienić należy w szczególności: (1) redukcję kosztów, poprawę osiąganych wyników ekonomicznych, eliminację (lub ograniczenie) ryzyka ekonomicznego związanego z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego; (2) wspieranie partycypacji, inkluzji społecznej oraz w konsekwencji rozwój społeczeństwa obywatelskiego; (3) stymulowanie współpracy pomiędzy przedstawicielami różnych grup społecznych i zawodowych, a także pomiędzy przedstawicielami sektora administracji publicznej (w tym organami administracji publicznej), a członkami wspólnoty samorządowej; (4) rozwój innowacji i myślenia przedsiębiorczego wśród mieszkańców; (5) zwiększanie konkurencyjności na lokalnym rynku, a także (6) promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizację zawodową mieszkańców[785].

Tak rozumiane uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą omawianego w pracy modelu służy przejęciu – przez mieszkańców (interesariuszy) – pewnego rodzaju odpowiedzialności za sprawy publiczne i za dobro mienia samorządowego; pozwala zbliżać administrację do obywatela, a także usprawniać procesy związane z realizacją szeregu polityk publicznych. Praktyka ta wpisuje się więc w założenia zasad: (1) dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP); (2) państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP); (3) sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP); (4) społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP); (5) pomocniczości (subsydiarności); (6) społeczeństwa obywatelskiego; (7) rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz (8) dobrej administracji.

Realizacja przedsięwzięć w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi pozwala uspołeczniać wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego

[784] Zob. rozważania dokonane na tle pojęcia użyteczności publicznej.
[785] Zob. M. Trocki, *Outsourcing,* Warszawa 2001, s. 50; W. Grudzewski, K. Hejduk, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa, 2004, s. 211; A. Tylek, *Outsourcing jako instrument zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne" 2009, 4(8), s. 65-79.

(ze szczególnym uwzględnieniem gminy) zadań własnych ujętych we wszystkich wymienionych w Tabeli nr 5 kategoriach. Udowadnia to w szczególności analiza przywołanych w pracy przypadków. Zarówno działania podejmowane przez mieszkańców Osiedla Christianii (na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci), jak i mieszkańców Turynu (w ramach programu Co-City) przyczyniały się do uspołecznienia realizacji zadań z zakresu wszystkich 5 kategorii, tj. zadań z zakresu: (1) infrastruktury społecznej[786]; (2) ładu przestrzennego i ekologicznego[787]; (3) infrastruktury technicznej[788]; (4) bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego[789] oraz (5) samorządności i współpracy[790]. W przypadku spółdzielni energetycznej „Energía Bonita" interesariusze – angażując się we współpracę w ramach organizacji pozarządowej – mogli natomiast z powodzeniem działać na rzecz uspołeczniania realizacji zadań z zakresu: (3) infrastruktury technicznej[791] oraz (5) samorządności i współpracy[792]. Przykład sporu o rzekę Whanganui (Te Awa Tupua) ukazuje natomiast, że omawiany w pracy model może z powodzeniem stanowić narzędzie wielopoziomowej współpracy (integrującej przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej oraz lokalnych plemion) na rzecz uspołecznienia realizacji zadań z zakresu: (1) infrastruktury społecznej[793]; (2) ładu przestrzennego i ekologicznego[794]; (3) infrastruktury technicznej[795] oraz (4) bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego[796].

[786] W przypadku Christianii poprzez realizację zadań z zakresu działalności kulturalnej. W przypadku Turynu poprzez: edukację publiczną, działalność kulturalną (w tym związaną z rozwojem kultury fizycznej) i turystyczną.
[787] W przypadku Christianii oraz Turynu poprzez: gospodarowanie nieruchomościami, podejmowanie działań z zakresu ochrony środowiska i przyrody, gospodarkę wodną, oraz ochronę zieleni gminnej.
[788] W przypadku Christianii poprzez: utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię, a także utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W przypadku Turynu poprzez pieczę nad gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami, targowiskami, halami targowymi, utrzymywaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
[789] W przypadku Christianii poprzez tworzenie patroli złożonych z mieszkańców Osiedla. W przypadku Turynu poprzez regenerację i pielęgnację opuszczonych budynków wchodzących w skład mienia komunalnego.
[790] W przypadku Christianii w szczególności poprzez działania mieszczące się w zakresie wspierania idei samorządowej i współpracy na rzecz organizacji pozarządowych. W przypadku Turynu poprzez: wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, pobudzanie aktywności obywatelskiej, promocję gminy, współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych.
[791] W tym działalności z zakresu zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną.
[792] Poprzez wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, promocji gminy, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz innych organizacji tego typu, a także współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
[793] Poprzez działalność na rzecz ochrony zdrowia, kultury, ochrony zabytków.
[794] Poprzez działalność na rzecz ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.
[795] Poprzez działalność na rzecz zaopatrzenia w wodę, utrzymywania czystości i porządku.
[796] Poprzez działalność na rzecz porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej.

4.3.2. Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej

Jak wspomniano, uspołecznianie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej zakłada przekazywanie mieszkańcom (interesariuszom) do wykonywania tych zadań własnych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem zadań zaliczanych do kategorii użyteczności publicznej, a więc tych, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych). Zauważyć więc należy, że wykorzystując model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, interesariusze mogą aktywnie wspierać (a niekiedy wręcz wyręczać) organy administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb (tak indywidualnych, jak i zbiorowych[797]) wspólnoty samorządowej[798].

Dokonując ustaleń na temat tak złożony i rozległy, jakim jest problematyka zaspokajania potrzeb, koniecznym staje się uporządkowanie pewnych głównych tez i założeń. W prawie samorządu terytorialnego (na którym to koncentruje się autor w niniejszej pracy) funkcjonuje kategoria pojęciowa „potrzeb wspólnoty samorządowej" (indywidualnych, zbiorowych), których zaspokajanie stanowi podstawowe zadanie, a zarazem rację istnienia jednostek samorządu terytorialnego[799]. To właśnie zaspokajaniu tej kategorii potrzeb służy bowiem wykonywanie zadań własnych (w tym zadań z zakresu gospodarki komunalnej) przez jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 166 ust. 1 Konstytucji RP).

Z uwagi na fakt, że pojęcie potrzeb nie jest terminem normatywnym, a wywodzi się z literatury: psychologicznej, socjologicznej, antropologicznej, biologicznej, pełni nadto istotne rolę w naukach ekonomicznych[800], ustalenie właściwego zakresu znaczeniowego tego pojęcia wymaga zasięgnięcia do dorobku naukowego przedstawicieli tych właśnie dyscyplin naukowych. Najprościej, kategorię pojęciową potrzeb rozumieć można jako: „(1) brak

[797] Kolektywnych, uniwersalnych.
[798] Co koresponduje z kolei z kategorią zadań własnych, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach gospodarki komunalnej. Zob. uwagi poczynione w kolejnym podrozdziale pracy.
[799] Z tego też względu, na potrzeby dalszych rozważań autor przyjął zasadniczy podział potrzeb na: (1) indywidualne oraz (2) zbiorowe, ze szczególnym uwzględnieniem „potrzeb wspólnoty samorządowej" jako szczególnego ich typu.
[800] W aspekcie ekonomicznym, potrzeby wiąże się z sytuacją popytu na rynku (potrzeba jako czynnik kształtujący zachowanie człowieka jako nabywcy – zob. K. Kuszniar, E. Firlej, M. Janiszewska, J. Konarska, P. Kustra, A. Barańska, *Needs and ways…,* s. 899). Encyklopedia PWN potrzebę definiuje natomiast w dwóch znaczeniach: (1) „przedmiotowym — jako zewnętrzną wobec organizmu rzecz lub jej cechę, której wystąpienie lub brak wpływa na poprawę dobrostanu i funkcjonowania organizmu, oraz (2) podmiotowym — jako wewnętrzny stan organizmu, który odczuwa pewien brak lub nadmiar, powstały w wyniku zakłócenia optimum życiowego" „Potrzeba" [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html (dostęp: 30.12.2024 r.). W celu zarysowania szerszego kontekstu, poniżej autor posiłkował się wybranymi teoriami potrzeb wypracowanymi przez przedstawicieli innych, niż nauki prawne, dyscyplin naukowych.

czegoś[801], brak wewnętrznej czy zewnętrznej aktywności lub warunków; (2) napięcie jako wynik jakiegoś braku (synonim pojęcia popęd); (3) niezaspokojony motyw; (4) uczucie i wysiłek związany z jakimś deficytem, który jest określany w terminach kontrolowanych deprywacji"[802]. Autor więc poprzez „potrzebę" rozumieć będzie przede wszystkim subiektywne odczucie przez jednostkę deficytu jakiejś zewnętrznej aktywności lub warunków.

Potrzeby nie stanowią przy tym kategorii jednorodnej – w nauce wyróżnia się bowiem szereg ich różnych typologii. Tytułem przykładu, Abraham H. Maslow[803], najszerzej znany właśnie z opracowania „hierarchii potrzeb" (określanej niekiedy mianem „piramidy Maslowa") wyróżniał od pięciu do ośmiu typów potrzeb, zorganizowanych w „hierarchię względnej przewagi"[804]. Istota tej „hierarchii" sprowadzała się do założenia, że „zaspokojenie jednych potrzeb powoduje niezwłoczne pojawienie się potrzeb wyższych – i to one wówczas zaczynają dominować w organizmie. Gdy i te potrzeby zostaną zaspokojone, pojawiają się kolejne, wyższe hierarchicznie potrzeby"[805].

Nadto, odwołując się do innych zaprezentowanych w nauce typologii, podnieść należy, że w literaturze z zakresu psychologii, socjologii, antropologii oraz biologii (warto tu przywołać dorobek Henry'ego A. Murray'a[806], Ericha Fromma[807], czy też Bronisława Malinowskiego[808])

---

[801] W rozumieniu deficytu.

[802] H.B. English, A.C. English, *A comprehensive dictionary od psychological and psychoanalytical terms,* Nowy Jork 1958, s. 338 [za:] A. Wiśniewski, D. Sleszyński, *Koncepcja hierarchicznej struktury potrzeb w teorii Abrahama H. Masłowa*, „Studia Philosophiae Christianae" 1976, 12(2), s. 192. Z kolei literatura naukowa z zakresu: psychologii, socjologii, ekonomii, antropologii oraz etnologii obfituje w (nierzadko skrajnie różne) teorie i typologie potrzeb.

[803] Jeden z głównych przedstawicieli psychologii humanistycznej.

[804] A.H. Maslow argumentował, że „istnieją pewne podstawowe potrzeby, które muszą zostać zaspokojone, zanim inne potrzeby będą mogły być brane pod uwagę" (E.O. Aruma M.E. Hanachor, *Abraham Maslow's hierarchy of needs and assessment of needs in community development,* „International Journal of Development and Economic Sustainability" 2017, 5(7), s. 19). W najbardziej rozbudowanej, ośmioelementowej jej wersji amerykański psycholog najniżej umiejscowił: (1) potrzeby fizjologiczne. Ponad nimi umieścił kolejno: (2) potrzeby bezpieczeństwa (obejmujące stabilizację i ochronę przed zagrożeniami fizycznymi, finansowymi i emocjonalnymi); (3) potrzeby przynależności i miłości (odnoszące się do więzi społecznych, miłości i akceptacji); (4) potrzebę uznania (szacunku; w tym niższe potrzeby szacunku zewnętrznego, takie jak status i prestiż, a także te wyższe – potrzeby autowartości, kompetencji i niezależności); (5) potrzeby poznawcze (związane z wrodzoną ciekawością i pragnieniem wiedzy – potrzebą zrozumienia, eksploracji i odkrywania znaczeń); (6) potrzeby estetyczne (które wyrażają dążenie do piękna, harmonii i ładu); (7) potrzebę samorealizacji (które oznaczają realizację własnego potencjału, ujawniają się w autonomii, kreatywności oraz najważniejszych życiowych doświadczeniach) oraz, na samym szczycie, (8) potrzeby transcendentalne (odnoszące się do poczucia jedności z ludzkością, naturą lub kosmosem, altruizmu i doświadczeń duchowych; zob. A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*…, przeł. P. Sawicka, s. 74-76). Odmiana pięcioelementowa „piramidy Maslowa" nie uwzględniała potrzeb poznawczych, estetycznych i transcendentalnych.

[805] D. Wacinkiewicz, *Socjologiczna i psychologiczna perspektywa* pojmowania potrzeb [w:] D. Wacinkiewicz (red.), *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne,* Warszawa 2016, s. 177 i nast.

[806] Amerykańskiego psychologa, żyjącego w latach 1893 – 1988.

[807] Niemieckiego psychologa i filozofa, żyjącego w latach 1900 – 1980.

[808] Polskiego antropologa społecznego, żyjącego w latach 1884 – 1942.

wyraźnie dzieli się potrzeby na: (1) te, które związane są z instynktem samozachowawczym, biologią oraz fizjologią (określane mianem potrzeb „pierwotnych" lub „podstawowych") oraz (2) te, które wynikają z warunków ludzkiej egzystencji, powstały w wyniku procesu socjalizacji i których zaspokajanie pozwala realizować wyższe, bardziej złożone cele (określane niekiedy mianem „potrzeb wtórnych", „psychogennych")[809]. Zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu (wtórnych) względem potrzeb pierwotnych (podstawowych)[810] jest z kolei tym, co odróżnia naturę ludzką[811] od świata zwierzęcego[812], a w dalszej kolejności prowadzi do stworzenia i utrzymywania całego aparatu kulturowego[813].

[809] Przykładowo, Henry A. Murray, który wyróżniał aż 27 nazwanych typów potrzeb psychicznych, z czego szerzej w swoich pracach scharakteryzował jedynie 20 z nich. H.A. Murray wprowadził otwarty katalog potrzeb: (1) poniżania się; (2) wyczynu; (3) stowarzyszania się i afiliacji; (4) agresywności; (5) autonomii, (6) kompensacji; (7) uległości; (8) unikania poniżenia we własnych oczach; (9) dominacji; (10) ekshibicjonizmu; (11) unikania urazu fizycznego; (12) usprawiedliwiania siebie; (13) żywienia i opiekowania się; (14) porządku; (15) zabawy; (16) odrzucania i izolacji; (17) przyjemnych doznań zmysłowych; (18) seksualną; (19) doznawania opieki i oparcia; (20) rozumienia; (21) nabywania; (22) unikania urazu psychicznego ze strony innych; (23) poznawczą; (24) tworzenia; (25) informowania innych; (26) doznawania aprobaty i uznania ze strony innych; (27) zatrzymywania, gromadzenia (J. Bielecki, H. Gasiul, S. Siek, *Potrzeby psychiczne jako czynnik warunkujący postawy młodych matek wobec ich dzieci,* „Studia Philosophiae Christianae" 1990, 26(1), s. 12-13; H.A. Murray, *Explorations in personality*, „Oxford University Press", New York 1947, s. 76-77). Wszystkie te potrzeby badacz podzielił na: (1) pierwotne (viscerogenne) i (2) wtórne (psychogenne) Jak podnosi się w literaturze: „Do pierwotnych należą podstawowe siły wrodzone człowieka, czyli intencja zdobycia pożywienia, popęd seksualny, kontakt ze światem czy unikanie bólu. Z kolei wtórne to takie, które powstały w wyniku procesu socjalizacji, czyli potrzeby bezpieczeństwa (np. izolacja w związku z zagrożeniem), potrzeby społeczne (np. miłość, przynależność do zbiorowości) oraz potrzeby indywidualne, które wiążą się z jednostką (potrzeba uznania, potrzeba poznawania świata)" (K. Kuszniar, E. Firlej, M. Janiszewska, J. Konarska, P. Kustra, A. Barańska, *Needs and ways…,* s. 900). Podobnie o potrzebach pisał Erich Fromm, wskazując, że „potrzeby fizjologiczne można objąć pojęciem instynktu samozachowawczego. Jest on tą częścią natury ludzkiej, która wymaga zaspokojenia w każdych okolicznościach i dlatego stanowi najbardziej elementarny motyw ludzkiego zachowania" (E. Fromm, *Ucieczka od wolności,* tłum. O. Ziemilska, A. Ziemilski, Warszawa 2003, s. 33-34). Wśród potrzeb, które wynikają z warunków egzystencji ludzkiej, E. Fromm wymieniał natomiast: (1) potrzebę powiązań (więzi); (2) potrzebę transcendencji; (3) potrzebę zakorzenienia; (4) potrzebę tożsamości oraz (5) potrzebę systemu orientacji (C.S. Hall, G. Lindzey, *Teorie osobowości*, tłum. J. Radzicki, Warszawa 2001, s. 164).

[810] Czy też innego rodzaju prymitywnych i nieświadomych motywów i popędów.

[811] Wraz z wykształconą przez człowieka kulturą, normami społecznymi oraz wartościami.

[812] Przy czym człowiek na stale funkcjonuje w obu tych światach.

[813] S. Jarmoszko, *Bronisław Malinowski jako prekursor antropologii bezpieczeństwa,* „Krakowskie studia Międzynarodowe" 2023, 2, s. 65. Przedstawionych powyżej uwag – w kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego – nie można jednak odczytywać jako postulatu nadawania określonego priorytetu poszczególnym kategoriom potrzeb. W rzeczywistości bowiem, kluczem do zapewnienia ogólnego dobrobytu społeczeństwa wydaje się być łączne, w pewnym sensie równoczesne, zaspokajanie przez władzę publiczną zarówno potrzeb zaliczanych do kategorii pierwotnych (by wymienić chociażby te, sprowadzające się do utrzymania określonej infrastruktury, takiej jak: drogi, ulice, mosty, wodociągi, sieci zaopatrzenia w wodę, kanalizację, zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, czy ochrony zdrowia itp.), jak i wtórnych (takich jak m.in.: edukacja publiczna, kultura, ład przestrzenny, czy dobrze zorganizowany lokalny transport zbiorowy) (E.O. Aruma M.E. Hanachor, *Abraham Maslow's hierarchy…,* s. 15-27; J.D. Pincus, *Well-being as Need Fulfillment: Implications for Theory, Methods, and Practice*, "Integrative psychological & behavioral science" 2024, 58(4), s. 1541–1579; L. Tay, E. Diener, *Needs and subjective well-being around the world*, "Journal of Personality and Social Psychology" 2011, 101(2), s. 354–365).

Znaczenie potrzeb – w świetle przedmiotu niniejszej rozprawy – ujawnia się w ich normotwórczym kontekście. William G. Sumner[814], w ramach proponowanej przez siebie koncepcji *folkways* postulował, że składające się na pozaprawny system regulatorów określonych zachowań, obecne w danej społeczności: zasady moralne, zwyczaje oraz obyczaje (określane przez niego właśnie mianem „*folkways*") nie powstają „w próżni", a kształtowane są na przestrzeni lat jako efekt działań podejmowanych przez członków wspólnoty w związku z zaspokajaniem własnych potrzeb[815]. Pomiędzy normami społecznymi wyznaczającymi wzorce zachowań członków danej wspólnoty a sposobami zaspokajania przez nich potrzeb zachodzi więc jego zdaniem relacja o dwukierunkowym wektorze oddziaływania. Moralność, zwyczaje i obyczaje nie tylko współokreślają sposoby, w jakie członkowie społeczeństwa realizują swoje potrzeby, lecz zarazem same podlegają przeobrażeniom pod wpływem utrwalonych praktyk ich zaspokajania.

Idąc dalej, W.G. Sumner argumentował, że jednym z istotnych warunków zapewniających skuteczność prawa jest jego zgodność ze wspomnianymi już *folkways*[816]. Zauważyć przy tym należy, że nie jest to stanowisko odosobnione ani właściwe wyłącznie refleksji pozaprawnej. Przeciwnie, znajduje ono odzwierciedlenie także w teorii i filozofii prawa: w klasycznej teorii umowy społecznej, rozwijanej przez Thomasa Hobbes'a, Johna Locke'a, Jean-Jacquesa Rousseau, jak i w doktrynie prawa natury, w szczególności w ujęciu Hugona Grocjusza[817]. Podobny kierunek myślenia dostrzegalny jest również w tych koncepcjach, które podkreślają związek prawa z moralnością polityczną, w tym w integralnej teorii prawa Ronalda Dworkina[818].

W konsekwencji więc, jak podkreśla D. Wacinkiewicz: „Skoro zatem, od zgodności z *folkways* zależy skuteczność prawa, to racjonalny normodawca winien uwzględniać wykształcone w danym społeczeństwie sposoby zaspokajania potrzeb"[819] (niejako więc podążając za nimi). Przedstawiony w pracy model umożliwia to – poprzez uprawnienie zaangażowanych

[814] Amerykański psycholog, żyjący w latach 1840-1910.
[815] W.G. Sumner, Folkways *A study of the sociological importance of usages, manners, customs, mores, and morals*, Boston 1906, wydanie online (wersja z 2008 r.) dostępne na www.gutenberg.org, s.
[816] W.G. Sumner, Folkways *A study of*…, s. 54-56. Więcej na temat skuteczności prawa zob.: J. Kunysz, *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka" 2014, 2(35), s. 67-93.
[817] M. Łuszczyńska, *Umowa społeczna jako fundament życia zbiorowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2014, 21, s. 44.
[818] Zob. M. Dybowski, *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, 63(3), s. 99-115.
[819] D. Wacinkiewicz, *Socjologiczna i psychologiczna perspektywa*…

w przedsięwzięcia osób do samoorganizacji i samoregulacji[820], sprzyja zapewnieniu koherencji pomiędzy różnymi obecnymi w danej wspólnocie systemami normatywnymi.

Odnosząc się do rozważań dotyczących ustroju samorządu terytorialnego przypomnieć należy – co zasygnalizowano już wyżej – że zarówno ustrojodawca, jak i ustawodawca zwykły, problematykę zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej wiąże z realizacją zadań publicznych (a ściślej rzecz ujmując: zadań własnych) przez jednostki samorządu terytorialnego[821]. Zauważyć przy tym należy, że treść normy art. 166 ust. 1 Konstytucji RP[822], ulega odpowiedniej modyfikacji w treści ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (zob. art. 1 ust. 1 i 2 u.g.k.). Ustawodawca zwykły, przyjmując, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.), a nadto stanowi cel gospodarki komunalnej (art. 1 ust. 1 i 2 u.g.k.), wprowadza dodatkowy kwantyfikator („zbiorowe"), modyfikując w ten sposób zakres znaczeniowy pojęcia potrzeb wspólnoty samorządowej. Ową modyfikację – za Moniką Augustyniak oraz Tomaszem Mollem – wyjaśnić należy w ten sposób, że przepis art. 166 ust. 1 Konstytucji RP odznacza się szerszym względem art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. i art. 1 ust. 1 i 2 u.g.k. zakresem, dopuszczając możliwość zaspokajania przez jednostki samorządu terytorialnego (w ramach wykonywania zadań własnych) również indywidualnych potrzeb członka wspólnoty samorządowej (lecz wyłącznie takich, które mają charakter publiczny)[823].

Gmina powołana jest więc do zaspokajania potrzeb (zarówno pierwotnych, jak i wtórnych) „wspólnych, kolektywnych, łącznych, zbiorczych, skumulowanych" [824] dla danej wspólnoty,

---

[820] Zob. poniżej.

[821] Jak zauważa Jerzy Korczak: przedmiotem samorządu terytorialnego „jest wykonywanie zadań publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych swoich wspólnot odpowiednio lokalnych (gminnej i powiatowej) i regionalnych (wojewódzkiej)" (J. Korczak, *Samodzielność samorządu terytorialnego* [w:] R. Hauser (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, Legalis/el.). W literaturze przedmiotu wykonywanie zadań publicznych służących realizacji dobra wspólnego określa się wręcz mianem „racji istnienia samorządu terytorialnego" (A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 166* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis/el).

[822] Zgodnie z którym: zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

[823] Jak wskazują: „Można zatem opowiedzieć się za zaspokajaniem indywidualnych potrzeb mieszkańców, które mają charakter publiczny, z wyłączeniem jednak indywidualnych potrzeb mieszkańców, które nie mają takiego charakteru" (M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 7* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el. Tak też: D. Wacinkiewicz, *Kilka uwag na temat pojmowania „zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej"* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I. Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, Warszawa 2022, s. 610; Zob. także: J. Wyporska, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 46-50).

[824] D. Wacinkiewicz, *Kilka uwag na temat*…, s. 605-606.

a więc potrzeb „najpowszechniejszych w swym charakterze, ale też i liczbie osób, które je odczuwają”[825] (przy czym w literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa ujęcia potrzeb zbiorowych: agregatywne[826] i nieagregatywne[827])[828]; może jednak – w granicach wyznaczonych treścią art. 166 Konstytucji RP – zaspokajać również te potrzeby indywidualne, które cechują się publicznym charakterem[829].

Oddolne, samodzielne zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej nie pełni przy tym wyłącznie funkcji legitymizującej, czy też aksjologicznie uzasadniającej realizację przedsięwzięć w myśl opisywanego w pracy modelu. Analiza przypadków pozwala wykazać, że urasta ono bowiem do rangi immanentnego celu tego modelu *per se*, pozwalając przy tym urzeczywistniać założenia przywołanych wcześniej zasad: (1) sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP); (2) społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP); (3) pomocniczości (subsydiarności); (4) społeczeństwa obywatelskiego; (5) rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz (6) dobrej administracji.

W celu osadzenia rozważań przedstawionych w niniejszej dysertacji w szerszym aspekcie dogmatycznoprawnym, autor zdecydował się powiązać poszczególne kategorie potrzeb (w ich znaczeniu pozaprawnym) z konkretnymi prawami człowieka (wolnościami), przyjmując za punkt odniesienia typologię potrzeb opracowaną przez Magdalenę Sitek[830] (zob. Tabela nr 4). Zabieg ten – w ocenie autora – pozwoli odpowiednio uporządkować i usystematyzować wnioski ujęte w pracy. W miejsce bowiem pozaprawnych, szerokich kategorii terminologicznych (takich jak: „bezpieczeństwo grupowe”, „przynależność”, „uznanie”), pozwala podstawić pojęcia bardziej konkretne, adekwatne i precyzyjne, właściwe dla doktryny i praktyki prawa (odpowiednio, tytułem przykładu: „prawo do tworzenia związków zawodowych”, „prawo do zachowania własnej tożsamości przez mniejszości narodowe

[825] J. Korczak, *Samodzielność samorządu terytorialnego…* Jak dalej wskazuje J. Korczak: „Potrzeby powszechne – z uwagi na pewne ich ukierunkowanie, stopień specjalizacji, a przez to odczuwane przez poszczególne grupy osób – zaspokajane są przez powiat. I wreszcie potrzeby o bardzo specyficznym, często złożonym i trudnym do zaspokojenia charakterze, a przez to zgłaszane przez wąskie grupy osób, zaspokajane są przez województwo” (J. Korczak, *Samodzielność samorządu terytorialnego…*).
[826] W tym ujęciu potrzeby zbiorowe stanowią sumę potrzeb indywidualnych.
[827] Zgodnie z którym potrzeby zbiorowe nie są prostą sumą potrzeb indywidualnych.
[828] D. Wacinkiewicz, *Kilka uwag na temat*…, s. 606.
[829] Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej” (wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86).
[830] W monografii „Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności”, o której była już wcześniej mowa.

i etniczne", czy „prawo do zrzeszania się i gromadzenia"), którym służyć może realizacja przedsięwzięć w myśl modelu, co sprzyja uchwyceniu ich normatywnego charakteru.

Jednocześnie pewnego doprecyzowania wymaga sama metodyka przyjęta przez M. Sitek. Zauważyć należy, że wspomniany już pluralizm ujęć klasyfikacyjnych dotyczy nie tyko samej kategorii potrzeb, lecz również praw człowieka, których typologia pozostaje w nauce zagadnieniem złożonym. Najbardziej rozpowszechniona propozycja systematyzacyjna, sformułowana przez Karela Vašáka i oparta na koncepcji generacji praw człowieka, stanowi jedynie jedną z kilku konkurencyjnych możliwości porządkowania tej materii[831]. Na tym tle propozycja M. Sitek ma charakter wyraźnie alternatywny, odchodzi bowiem od historyczno-rozwojowego paradygmatu vasakowskiego na rzecz ujęcia opartego na kryterium potrzeby. Wychodząc z założenia, że potrzeby determinują treść poszczególnych praw człowieka, przyporządkowuje ona dane prawo do tej potrzeby, której urzeczywistnieniu służy ono w jej ocenie w sposób najbardziej bezpośredni i strukturalnie najściślejszy[832]. Przedstawiona przez M. Sitek klasyfikacja nie pretenduje więc do miana jedynej, czy uniwersalnej; stanowi raczej próbę reinterpretacji problematyki praw człowieka z perspektywy odmiennego kryterium porządkującego. Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w niniejszej pracy zachowuje ona jednak istotną wartość systematyzującą, ponieważ umożliwia powiązanie szerokiej kategorii pozaprawnej, jaką są potrzeby, z konkretnymi instytucjami normatywnymi o charakterze ustrojowym (prawami i wolnościami). Dzięki temu staje się ona użytecznym (porządkującym) instrumentem konceptualnym, pozwalającym uchwycić relację między sferą społecznych uwarunkowań egzystencji człowieka a prawnymi formami ich ochrony i urzeczywistniania.

[831] Wspomnieć należy, że jedną z pierwszych klasyfikacji praw człowieka stanowił podział na (1) prawa naturalne, polityczne i cywilne (opracowany przez opata E.-J. Sieyèsa). Wyróżnić należy także podział na: (2) prawa cywilne i publiczne; (3) prawa wolnościowe i obywatelskie; (4) prawa wolnościowe i równościowe; (5) prawa tradycyjne i socjalne; (6) prawa osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, społeczne i kulturalne; (7) prawa podstawowe i pozostałe (M. Jagielski, *Status prawny jednostki* [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym,* Warszawa 2013, s. 219-222).

[832] Tytułem przykładu, z tego właśnie względu M. Sitek prawa fundamentalne uznaje za immanentnie powiązane z podstawowymi potrzebami egzystencjalnym i zalicza do nich: prawo do życia, prawo do ochrony zdrowia, prawo do integralności itp.

Tabela nr 4: Typologia potrzeb według M. Sitek

Typologia potrzeb	
Kategoria	**Potrzeby (prawa, wolności)**
Podstawowe potrzeby egzystencjalne	1. Prawo człowieka do (potrzeba) egzystencji (życia); 2. Prawo do (potrzeba) ochrony zdrowia; 3. Prawo człowieka do (potrzeba) integralności.
Bezpieczeństwo jednostki	1. Prawo do (potrzeba) wolności; 2. Prawo do (potrzeba) własności; 3. Prawo do (potrzeba) prowadzenia działalności gospodarczej; 4. Prawo do (potrzeba) pracy; 5. Prawo do (potrzeba) sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia; 6. Prawo do (potrzeba) godziwych warunków pracy.
Bezpieczeństwo grupowe	1. Prawo do (potrzeba) globalnego pokoju; 2. Prawo do (potrzeba) tworzenia związków zawodowych; 3. Prawo do (potrzeba) zabezpieczenia społecznego; 4. Prawo do (potrzeba) pomocy społecznej (socjalnej); 5. Prawo do (potrzeba) humanitarnego i ludzkiego traktowania; 6. Prawo do (potrzeba) pomocy humanitarnej; 7. Prawo do (potrzeba) zdrowego i bezpiecznego środowiska naturalnego.
Przynależność	1. Prawo do (potrzeba) prywatności; 2. Prawo do (potrzeba) ochrony danych osobowych; 3. Prawo do (potrzeba) zawarcia małżeństwa i założenia rodziny; 4. Prawo do (potrzeba) swobodnego przemieszczania się; 5. Prawo do (potrzeba) narodów do samostanowienia; 6. Prawo do (potrzeba) dysponowania własnymi zasobami i bogactwami naturalnymi; 7. Prawo do (potrzeba) zachowania własnej tożsamości przez mniejszości narodowe i etniczne; 8. Prawo do (potrzeba) dobrej administracji (*good governance*).
Uznanie	1. Prawo do (potrzeba) demokracji; 2. Prawo do (potrzeba) przynależności państwowej; 3. Prawo do (potrzeba) partycypacji w wyborach; 4. Prawo do (potrzeba) dostępu do informacji publicznej; 5. Wolność (potrzeba) zrzeszania się i gromadzenia; 6. Prawo do (potrzeba) udziału w życiu publicznym; 7. Wolność (potrzeba) wyrażania przekonań i myśli; 8. Wolność wyznania; 9. Wolność sumienia; 10. Wolność (potrzeba) wyrażania poglądów (wypowiedzi).

Sprawiedliwość	1. Prawo do (potrzeba) równego traktowania wobec prawa; 2. Prawo do (potrzeba) sprawiedliwego sądu; 3. Domniemanie niewinności; 4. Prawo do (potrzeba) azylu dla prześladowanych cudzoziemców.
Samorealizacja	1. Prawo do (potrzeba) uczestnictwa w życiu kulturalnym; 2. Prawo do (potrzeba) wolności twórczej i artystycznej; 3. Prawo do (potrzeba) edukacji; 4. Prawo do swobody (potrzeba) prowadzenia badań naukowych; 5. Prawo do (potrzeba) korzystania z osiągnieć rozwoju cywilizacyjnego; 6. Prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości; 7. Prawo do (potrzeba) wypoczynku.

Oprac.: własne na podstawie: M. Sitek, Prawa (potrzeby) człowieka…, s. 89-304.

Fakt zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej za pomocą modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi potwierdza analiza literatury przedmiotu, jak i opisanych w pracy przypadków. Działania realizowane w obrębie Osiedla Christiania, Turynu (program Co-City), wyspy La Palma (Energía Bonita) oraz rzeki Te Awa Tupua (Whanganui) udowadniają, że wykorzystując opisywany model, interesariusze mogą samodzielnie, oddolnie zaspokajać (1) podstawowe potrzeby egzystencjonalne, a także potrzeby z zakresu: (2) bezpieczeństwa jednostki; (3) bezpieczeństwa grupowego; (4) przynależności; (5) uznania; (6) sprawiedliwości oraz (7) samorealizacji, a więc wszystkich kategorii potrzeb ujętych powyżej.

4.3.3. Sprawowanie pieczy nad zasobami wspólnymi oraz ich otoczeniem

Podyktowane indywidualistycznymi pobudkami wykorzystywanie zasobu wspólnego w sposób: nadmierny, nieskoordynowany (z innymi użytkownikami), względnie naruszający ustalone wcześniej reguły[833] jego właściwego[834] wykorzystania, często prowadzi do jego: wyniszczenia, wyczerpania, czy też degradacji. Z uwagi na ograniczony (wyczerpywalny) charakter zasobów wspólnych[835], *gros* z nich wymaga: ochrony i opieki[836], a obszary, na których zasoby takie się znajdują – rewitalizacji.

Bez podjęcia właściwych działań wiele: obiektów, przestrzeni oraz elementów środowiska (tak naturalnego, jak i antropogenicznego), zaliczanych do grona zasobów wspólnych, ulec

[833] Tak ustanowione, jak i wynikające ze zwyczaju.
[834] Odpowiedniego, racjonalnego.
[835] I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia*…, s. 132-136.
[836] Zauważyć należy, że w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego terminom: „ochrona", „opieka", „dbałość o" nierzadko nadaje się odmienne znaczenie. Z tego względu, w tytule podrozdziału, autor zdecydował się posłużyć terminem „piecza" dla zbiorczego określenia pojęć: ochrony, opieki i rewitalizacji.

może degradacji wskutek nadmiernego ich wykorzystywania przez ogół interesariuszy. Jednocześnie „wspólność" zasobów wspólnych sprawia, że te strategie zapobieżenia problemowi „Tragedii wspólnego pastwiska", które przychodzą na myśl w pierwszej kolejności (takie, jak w szczególności: pozbawienie osób postronnych prawa do korzystania z zasobu, jego ograniczenie lub znaczna reglamentacja zasad dostępu osób trzecich do zasobu wspólnego) często są (w praktyce) niemożliwe do realizacji, znacznie utrudnione lub zwyczajnie nieskuteczne.

Powyższa teza znajduje swoje uzasadnienie w treści wielu aktów prawnych. Jak wskazano, wiele zasobów wspólnych współtworzy środowisko (naturalne). Kryteria definicyjne tego pojęcia spełniają w szczególności liczne: łąki, lasy, pastwiska, pola uprawne, jeziora, łowiska, systemy irygacyjne, parki, zieleńce, ogrody oraz dziedzińce. Obowiązek ochrony[837] tych zasobów przed degradacją (wyczerpaniem) spoczywa nie tylko na organach administracji publicznej[838] (art. 74 Konstytucji RP), ale obarcza każdego, kto ze środowiska korzysta[839] (zob. art. 86 Konstytucji RP[840]).

Zasoby wspólne stanowić mogą przykłady świadectw minionej epoki lub zdarzenia, których potrzeba zachowania leży w interesie społecznym (ze względu na posiadaną przez nie wartość: historyczną, artystyczną, a czasem i naukową). Poszczególne zabytkowe: budynki, budowle czy formy zaprojektowanej zieleni (oraz grupy tych obiektów), często cechują się wysoką podatnością na ryzyko ich degradacji lub wyczerpania wskutek nadmiernej[841] eksploatacji, a mimo to nierzadko wykorzystywane są przez członków danej wspólnoty. Dzieje się tak zarówno na obszarach silnie zurbanizowanych (zob. przykład Osiedla Christianii), jak

[837] Zdefiniowanej – w tym wypadku – w treści art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: (a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, (b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, (c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego".

[838] Tak rozumiana ochrona środowiska powinna „uwzględniać aspekt konserwatorski, związany z utrzymaniem równowagi przyrodniczej, oraz aspekt restytucyjny, mający na celu przywracanie środowiska do stanu poprzedniego bądź stanu zgodnego z prawem" (B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska,* Warszawa 2004, s. 19 [za:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmiański, M. Pchałek, *Komentarz do art. 3…*).

[839] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmiański, M. Pchałek, *Komentarz do art. 3* [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2019, Legalis/el.

[840] Choć w świetle art. 86 Konstytucji RP ustrojodawca posługuje się terminem „dbałość o", cechującym się nieco innym zakresem znaczeniowym, niż pojęcie ochrony. Dbałość o środowisko to troska o to, aby stan środowiska nie zmieniał się na niekorzyść. Zdaniem Marka Górskiego: „Brak jest podstaw do uznania, że obowiązek dbałości to także obowiązek ulepszania czy poprawiania stanu środowiska" (M. Górski, *Komentarz do art. 86* [w:] *M. Safjan*, *L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Tom I…*).

[841] Względnie: nieskoordynowanej (z innymi użytkownikami) lub naruszającej ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystania zasobu.

i w środowisku ruralistycznym (przykładem są hiszpańskie *huertas*[842], czy opisana w pracy rzeka Te Awa Tupua). Problem oczywiście nasila się, gdy dany zabytek nie jest objęty formalną ochroną (np. ochroną konserwatorską). Prawny obowiązek ochrony i opieki nad tego typu zasobami wspólnymi wynika z art. 4 i 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[843].

Ponadto, obszary, na których zasoby wspólne występują (lub obszary, które zasoby wspólne tworzą), często mogą znajdować się w stanie degradacji, a przez to – wymagać rewitalizacji[844], która – co do zasady – stanowi zadanie organów gminy[845]. Choć omawiany w pracy model ma na celu ochronę zasobów wspólnych przez degradacją, może również z powodzeniem wykorzystywany być w celu ich rewitalizacji (czego przykładem jest Osiedle Christiania, czy też – przynajmniej po części – praktyki podejmowane przez władze miasta Turynu).

Z uwagi na fakt, że szereg zasobów wspólnych (w tym te opisane w pracy) stanowi elementy środowiska naturalnego lub dziedzictwa kulturowego, sprawowanie nad nimi pieczy – z myślą tak o współczesnych, jak i o przyszłych pokoleniach – urasta więc do rangi zadania publicznego. Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozważań o ustroju Rzeczypospolitej stwierdzić więc należy, że potrzeba: ochrony, opieki i rewitalizacji zasobów wspólnych oraz ich bezpośredniego otoczenia znajduje uzasadnienie w treści zasad: (1) dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP); (2) sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP); (3) społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) w jej solidarnościowym i komunitarnym aspekcie oraz (5) zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP).

Aspekt konserwatorski oraz restytucyjny realizacji modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, sprowadzający się do ochrony zasobów wspólnych, opieki nad nimi, a także rewitalizacji obszarów, na których zasoby te się znajdują, widoczny jest we wszystkich przypadkach opisanych w niniejszej pracy. Przykład Osiedla Christiania pokazuje, że model

---

[842] *Huerta* (his.) to dosłownie: „ogród", „sad". W tym kontekście pojęcie to odnosić należy do występującej w Hiszpanii praktyki sprowadzającej się do wspólnego zarządzania kanałami irygacyjnymi przez osoby pobierające z nich wodę. Zob. np. Y. Benkler, *Between spanish huertas and the open road: a tale of two commons?* [w:] B.M. Frischmann, M.J. Madison, K.J. Strandburg (red.), *Governing knowledge commons*, Nowy Jork, 2014, s. 69-98.

[843] T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm., dalej: „u.o.z.".

[844] Rewitalizacja oznacza proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278, dalej: „u.r.").

[845] Zob. art. 3 u.r.

ten służyć może ochronie i rewitalizacji zabytkowego układu urbanistycznego. Realizowany w Turynie program Co-City stanowi natomiast dowód, że partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi przyczyniać się może do opieki nad poszczególnymi elementami występującymi w środowisku miejskim: budynkami, budowlami oraz obiektami małej architektury. Analiza przykładów: Energía Bonita oraz rzeki Te Awa Tupua udowadnia z kolei, że realizacja przedsięwzięć z wykorzystaniem modelu stanowić może natomiast narzędzie zapewniające ochronę nie tylko lokalnego środowiska (w przypadku Energía Bonita), ale i całego ekosystemu (w przypadku rzeki Te Awa Tupua).

4.3.4. Demokratyzacja procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym

W warunkach narastającego przekonania, że tradycyjne instrumenty demokracji przedstawicielskiej nie zapewniają obywatelom dostatecznie realnego wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych, a proces sprawowania władzy prowadzi do marginalizowania artykułowanych przez nich potrzeb, wzrasta znaczenie oddolnych i bezpośrednich form uczestnictwa w procesach decyzyjnych[846]. W tym ujęciu partycypacja społeczna bywa czasem uzasadniana jako instrument kompensacji deficytów demokracji przedstawicielskiej.

Nie inaczej jest w przypadku przedsięwzięć polegających na partycypacyjnym zarządzaniu zasobami wspólnymi. Analiza przypadków oraz lektura literatury przedmiotu pozwalają postawić tezę, że zainteresowanie tym rozwiązaniem wzrasta, gdy władza lokalna lub dotychczasowi właściciele wykazują się brakiem skuteczności w zarządzaniu tymi szczególnymi dobrami. W takich przypadkach interesariusze, będący wcześniej wyłącznie użytkownikami danego zasobu, zaczynają dążyć do zwiększenia ich wpływu na procesy decyzyjne związane z zasobem wspólnym.

Jak zauważa G. Blicharz: „*Commons* są przypadkiem specyficznym, na którym można obserwować oddolnie stworzone zasady współdziałania osób, którym zależy na wypracowaniu odpowiedniego modelu współpracy tak, aby ochronić mogący ulec wyczerpaniu zasób naturalny, pozwalający im na normalne funkcjonowanie i przeżycie”[847]. Owe oddolnie stworzone zasady współdziałania – jak argumentuje E. Ostrom – tworzone są zazwyczaj jako „alternatywne rozwiązanie”, w przypadku, w którym (z reguły wcześniejsza) komunalizacja (nacjonalizacja) lub prywatyzacja zasobu okazują się niewystarczające do zapewnienia jego

[846] Zob. m.in. S. Granö, *Divided we abstain: Testing the effect of local income inequality on individual-level turnout using Norwegian administrative panel data*, “Electoral Studies” 2024, 92.
[847] G. Blicharz (red.) *Commons – dobra wspólnie*…, s. 37.

ochrony[848]. Stanowią więc odpowiedź na nieefektywne próby zarządzania zasobami wspólnymi, które w sposób niedostateczny uwzględniają wolę mieszkańców.

Z tego też względu, jednym z kluczowych celów realizacji przedsięwzięć w myśl modelu partycypacyjnego zarzadzania zasobami wspólnymi, staje się demokratyzacja procesów decyzyjnych na szczeblu lokalnym – przede wszystkim tych, których przedmiotem jest zasób wspólny. Opisywany w pracy model pozwala zwiększyć społeczną kontrolę nad sposobem zarządzania i korzystania z: przestrzeni publicznych, szeregu elementów środowiska, obiektów użyteczności publicznej, czy dóbr kultury. Poprzez dobrowolne odstąpienie władztwa administracyjnego, przy jednoczesnym uprawnieniu interesariuszy do samoorganizacji i samoregulacji, przyczynia się do zwiększania wpływu mieszkańców na kształt polityki publicznej, w szczególności tej związanej z zarządzaniem przestrzenią publiczną i mieniem samorządowym. Pośrednio wpisuje się również w nurt decentralizacji i dekoncentracji administracji publicznej, akcentując sprawczość mieszkańców (interesariuszy), rozwój aktywności obywatelskiej, komunitaryzm, oraz prowadząc do sytuacji, w których decyzje dotyczące przyszłości zasobu na szczeblu lokalnym podejmowane są oddolnie, przez samych interesariuszy w drodze rozwiązań partycypacyjnych. Tym samym, w omawianym kontekście model ten pozwala urzeczywistniać założenia zasad: (1) państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP), (2) społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) oraz – o czym już była wcześniej mowa – (3) pomocniczości (subsydiarności) i (4) społeczeństwa obywatelskiego.

Chcąc zwrócić uwagę na szeroki zakres aktywnego udziału członków wspólnoty samorządowej w podejmowaniu decyzji dotyczących zasobu wspólnego, autor celowo posłużył się sformułowaniem „demokratyzacja procesów decyzyjnych" (w miejsce szerokiej gamy terminów, których źródłosłów nawiązuje do pojęć partycypacji społecznej, czy konsultacji społecznych). Rozwiązania wykorzystywane podczas realizacji przedsięwzięć w myśl opisywanego w pracy modelu silnie nawiązują bowiem w swoich założeniach do wielu konstrukcji, narzędzi i instrumentów kojarzonych w literaturze z modelami demokracji bezpośredniej, względnie semibezpośredniej (półbezpośredniej)[849], w tym: konsultacji

[848] Zob. E. Ostrom, *Zarządzanie wspólnymi zasobami*, s. 20-34.

[849] Należy przy tym zaznaczyć, że występujący w doktrynie podział demokracji na: pośrednią (przedstawicielską), bezpośrednią i semibezpośrednią (półbezpośrednią) nie ma charakteru całkowicie rozłącznego, nie jest też jednolicie ujmowany w doktrynie. W piśmiennictwie prezentowane są bowiem zróżnicowane koncepcje klasyfikacji instrumentów służących demokratyzacji procesu podejmowania decyzji, co sprawia, że samo rozumienie poszczególnych postaci demokracji, jak również kryteria zaliczania określonych mechanizmów

społecznych, paneli obywatelskich, sondaży, sądów obywatelskich (ang. *citizen's juries*), czy komórek planujących (ang. *planning cells*)[850], co wykracza poza zakres znaczeniowy pojęć partycypacji społecznej, czy też konsultacji społecznych. W taki więc – szeroki sposób – należy postrzegać udział mieszkańców w procesach decyzyjnych – również rozprawiając na temat normatywnych podstaw opisywanego modelu.

Wspomnieć bowiem należy, że *gros* norm określających zasady zarządzania i korzystania z *commons*: (1) wywodzi się z wewnętrznych regulaminów, czy uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy organizacji pozarządowych (Osiedle Christiania, Energía Bonita); (2) tworzonych jest w drodze (czasem skomplikowanych i długotrwałych) rokowań pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej, a samymi interesariuszami, których efektem są umowy, porozumienia, czy prawo lokalne uwzględniające wolę mieszkańców (Program Co-City, rzeka Te Awa Tupua), względnie – (3) wynika ze zwyczaju (rzeka Te Awa Tupua). Co udowadnia analiza przytoczonych w pracy przypadków, *commons* stanowić mogą swojego rodzaju *huby* aktywizacji obywatelskiej, a właściwe nimi zarządzanie może przyczyniać się do wzmocnienia pozycji interesariuszy w relacji z organami władzy publicznej.

4.4. Przedmiot przedsięwzięcia

Przedmiotem przedsięwzięcia realizowanego w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi są zasoby wspólne (określane przez autora również mianem *commons*), opisane szczegółowo w poprzedniej części pracy. W tym miejscu autor ograniczy się więc do przywołania kluczowych ustaleń dokonanych powyżej.

Jak już wskazywano, terminem „zasób wspólny" autor przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy[851] (art. 45 k.c.), w tym nieruchomości (art. 46 k.c.)[852], wykorzystywane przez członków danej wspólnoty[853], podatne jednak na ryzyko ich degradacji, zniszczenia lub wyczerpania wskutek eksploatacji, cechującej się w szczególności: nadmiernością, brakiem skoordynowania z eksploatacją danego zasobu przez innych użytkowników lub która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystywania

do każdej z tych kategorii, pozostają przedmiotem rozbieżności interpretacyjnych (zob. więcej na ten temat: P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 17-19 i literatura tam przywołana).

[850] Często łącząc te konstrukcje w ramach jednego przedsięwzięcia.

[851] Choć nieruchomości stanowią istotny katalog zasobów wspólnych, na których to autor koncentrować się będzie w niniejszej rozprawie doktorskiej, wobec wielości znaczeń i definicji, w ocenie autora nieuprawnionym byłoby zawężanie zakresu znaczeniowego terminu „zasób wspólny" wyłącznie do nieruchomości.

[852] Względnie zespół rzeczy, w tym nieruchomości.

[853] Np. członków wspólnoty samorządowej, członków zrzeszenia, związku wyznaniowego, mniejszości narodowej lub etnicznej, etc.

zasobu" (ograniczony charakter)[854]. Zauważyć przy tym należy, że dany obiekt może stanowić zasób wspólny niejako *ex deffinicione* (np. pastwisko wykorzystywane do wypasania zwierząt, rzeka służąca lokalnej społeczności do połowu ryb) lub takim się stać dopiero po zaistnieniu pewnych okoliczności lub podjęciu właściwych działań przez same osoby zainteresowane korzystaniem z niego (wcześniej przywołano przykład ulicy, która spełnia kryteria zasobu wspólnego dopiero, gdy wysokie natężenie ruchu na niej doprowadzi do jej zablokowania; w tym kontekście zasobem wspólnym może stać się także np. budynek przekazany przez organy administracji publicznej członkom wspólnoty samorządowej do kolektywnego użytkowania).

Efektem „wspólności" zasobów wspólnych – której źródeł poszukiwać należy w konglomeracie okoliczności takich jak: charakter danego dobra, zwyczaj oraz stosunki miejscowe – jest ich podatność na pułapkę społeczną „Tragedii wspólnego pastwiska". Z jednej więc strony, pozbawienie, ograniczenie lub znaczne uregulowanie zasad dostępu osób trzecich (członków danej wspólnoty) do danego zasobu wspólnego bywa zazwyczaj niemożliwe, znacznie utrudnione[855] lub zwyczajnie nieskuteczne[856]. Z drugiej zaś, nadmierne lub nieskoordynowane korzystanie z danego zasobu przez ogół interesariuszy nader często prowadzi do jego degradacji. Okoliczność ta zmusza użytkowników zasobu do poszukiwania właściwych form jego zrównoważonego wykorzystywania.

Począwszy od tradycyjnych zasobów wspólnych (ang. *common land*, w tym tych zaliczanych w literaturze do kategorii „wielkiej piątki"[857]), takich jak m.in. pastwiska służące wypasaniu zwierząt, poprzez miejskie zasoby wspólne (ang. *urban commons*), aż po najpóźniej wyodrębniony ich typ – zasoby wspólne oparte na wiedzy (ang. *knowledge commons*), omawiane w pracy obiekty stanowią niezwykle różnorodną kategorię pojęciową. Zasobem wspólnym będą między innymi: łąki, lasy, pastwiska, pola uprawne, jeziora, łowiska, systemy irygacyjne, parki, zieleńce, ogrody miejskie, dziedzińce, deptaki, urządzenia i budynki użyteczności publicznej, a także (pod pewnymi względami) energia elektryczna oraz transport zbiorowy – pod warunkiem, że wykorzystywane będą one wspólnie przez członków danej

[854] Zob. uwagi poczynione powyżej.
[855] Okoliczność ta jest szczególnie istotna, biorąc pod uwagę zasoby wspólne wchodzące w skład mienia komunalnego lub państwowego: ustanowienie odgórnego zakazu korzystania z: lasów, pól, łąk, dziedzińców, deptaków, chodników, czy ulic, wydaje się być nie tylko pozbawione jakiegokolwiek sensu, ale i niezgodne z szeregiem zasad ujętych w Konstytucji RP.
[856] W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na pewien paradoks, który rysuje się na tle budynków, wchodzących w skład mienia komunalnego lub państwowego, stanowiących zasoby wspólne: organy administracji publicznej – działający jako właściciele - mogą bowiem w łatwy sposób zakazać możliwości korzystania z takich obiektów. Całkowite zaprzestanie ich wykorzystywania przez członków danej wspólnoty (np. członków wspólnoty samorządowej) prowadzić może jednak do ich degradacji.
[857] Zob. niżej.

wspólnoty (społeczności). Owa różnorodność zasobów wspólnych wymusza ich – ramową i jedynie przykładową – typizację.

Zasoby wspólne podzielić można w szczególności ze względu na ich: (1) charakter (wyróżnić należy: miejskie zasoby wspólne, tradycyjne zasoby wspólne oraz zasoby wspólne oparte na wiedzy); (2) formę (zasoby wspólne indywidualne oraz obszarowe); (3) stan (materialne, niematerialne) a także (4) skalę (rozmiar) przedsięwzięć realizowanych z ich udziałem (lokalne, regionalne, krajowe, globalne) oraz (5) sektor, w którym są wykorzystywane (np. przemysł wodny, rolnictwo, gospodarka leśna, rybołówstwo, działalność kulturalna, działalność edukacyjna, administracja publiczna, bezpieczeństwo energetyczne), w tym przynależność do opisanej w literaturze kategorii tzw. wielkiej piątki zasobów wspólnych (ang. *the big five*). Wskazać także należy na rozróżnienie zasobów wspólnych ze względu na (6) istnienie lub nieistnienie ich zdefiniowanych granic. Objaśnienie przedstawionych kryteriów podziału zawarte zostało w Tabeli nr 8 poniżej.

Tabela nr 8: Typologia zasobów wspólnych:

Kryterium	Typy	Objaśnienie (uwagi)	Przykłady
Charakter	Miejskie zasoby wspólne (ang. *urban commons*)	To zasoby wspólne zlokalizowane na terenach zurbanizowanych, wykorzystywane w celu zaspokajania potrzeb typowych dla mieszkańców zamieszkujących te tereny (np. współdzielone ogrody miejskie).	La Ferme du Chant des Cailles (współdzielony ogród miejski, Bruksela, Belgia)
	Tradycyjne (ludowe) zasoby wspólne *(ang. common land)*	To zasoby wspólne zlokalizowane na terenach ruralistycznych, niezurbanizowanych, wykorzystywane w celu zaspokajania bieżących potrzeb typowych dla mieszkańców tych obszarów (np. zarządzanie systemami irygacyjnymi)	Huertas (systemy irygacyjne, Hiszpania)
	Zasoby wspólne oparte na wiedzy (ang. k*nowledge commons*)	To nietradycyjne, niematerialne (w tym także cyfrowe) zasoby wspólne, których znaczenie wzrosło wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego.	Utwory udostępnione w ramach licencji *Creative Commons* Sztuczna inteligencja

			Choć wyodrębnia się je jako osobny typ zasobów wspólnych (*commons*) z uwagi na ich szczególny charakter i cel wykorzystywania, tematyka ta wykracza poza zakres niniejszej dysertacji.	
Forma		Indywidualne	To zasoby wspólne jednostkowe, stanowiące zwartą całość, np. budynek, plac, park.	Corso Taranto 160 (Turyn, Włochy)
		Obszarowe	To zasoby rozległe, obejmujące szereg elementów zlokalizowanych na szerszym obszarze, np. osiedle, rzeka wraz z całym jej ekosystemem.	Osiedle Christiania (Kopenhaga, Dania)
Stan		Materialne	Rzeczy materialne, w tym nieruchomości	R-Urban (Colombes, Francja)
		Niematerialne	Dobra niematerialne, np. energia elektryczna	Spółdzielnia energetyczna „Energía Bonita” (La Palma, Hiszpania)
Skala przedsięwzięcia		Lokalne	Realizowane w obrębie jednej lub kilku gmin.	Campusgarten GrüneBeete (współdzielony ogród miejski, Münster, Niemcy)
		Regionalne	W warunkach polskich - realizowane w obrębie co najmniej dwóch powiatów.	Współpraca w zakresie połowu ryb na terenach dotkniętych tsunami z 2011 r.: Taro-cho, Otobe cho, Miyako, (Prefektura Iwate, Japonia)
		Krajowe	Realizowane na terenie całego kraju.	Enercoop (Francja)
		Globalne	Realizowane na skalę globalną.	Niekiedy za globalny zasób wspólny uznaje się powietrze lub oceany.
Sektor gospodarki	Zasoby wspólne zaliczane do tzw. wielkiej piątki	Rybołówstwo	To tradycyjne zasoby wspólne, szeroko opisane w literaturze, spotykane zazwyczaj w środowisku ruralistycznym.	Open Space Society (Wielka Brytania); Iriai (współdzielone lasy, Japonia)
		Przemysł leśny		
		Gospodarka wodna		
		Systemy irygacyjne i nawadnianie (pól, łąk)		
		Hodowla zwierząt		

	Niezaliczane do kategorii tzw. wielkiej piątki (wyliczenie przykładowe)	Ochrona środowiska	To (z reguły) niedawno wyodrębnione kategorie zasobów wspólnych, stanowiące cały czas przedmiot intensywnych badań naukowców zajmujących się tematyką *commons*.	Gyeongui Line (Seoul, Korea Południowa)
		Kultura i sztuka		
		Zarządzanie nieruchomościami		
		Administracja publiczna		
		Bezpieczeństwo publiczne, w tym bezpieczeństwo energetyczne		
Zdefiniowanie granic (przestrzennych) zasobu		Posiadające określone granice	Zasoby wspólne, których granice zostały określone (np. przez organy administracji publicznej lub samych interesariuszy)	Exchange Dublin: wspólnotowy dom kultury (Dublin, Irlandia)
		Nieposiadające określonych granic	Zasoby wspólne, których granice nie zostały określone (np. z uwagi na ich szczególny, nienadający się do delimitacji charakter)	Powietrze (zob. wyżej)

Oprac. własne na podstawie: E. Ostrom, J. Burger, Ch.B. Field, R.B. Norgaard, D. Policansky, Revisiting the Commons: Local lessons, global challenges, "Science" 1999, vol. 284, s. 278-282; F. van Laerhoven, E. Ostrom, *Traditions and trends…,* s. 7-9; International Association for the study of the Commons, https://iasc-commons.org/commons-types/ (dostęp: 15.05.2022 r.).

Angażując się w działania związane z zasobem wspólnym, interesariusze uzyskują (pobierają) określone korzyści i w ten sposób zaspokajają swoje potrzeby (np. farmerzy, którzy pobierając wodę ze współdzielonego systemu irygacyjnego, nawadniają swoje pola, chroniąc je przed suszą). Tak rozumiane „pobieralne" korzyści E. Ostrom w swoich pracach określa mianem „jednostek zasobu" (ang. *resource units*[858])[859].

Pojęcie to jest łatwe do konceptualizacji w odniesieniu do tradycyjnych zasobów wspólnych: w przypadku zasobu wspólnego w postaci systemu irygacyjnego, „jednostkę zasobu" mogłyby stanowić litry wody służącej do nawadniania pobliskich pól; jeśli zaś przedmiotowym zasobem byłaby rzeka, jednostkami zasobu mogłoby być ryby z niej wyławiane. Nadmierne pobieranie wody z systemu irygacyjnego mogłoby doprowadzić do pozbawienia innych farmerów dostępu

[858] Choć należy zauważyć, że zaproponowane przez E. Ostrom pojęcie cechuje się szerszym zakresem denotacji niż instytucja pożytków uregulowana w art. 53-54 k.c. Jak zauważa E. Ostrom: „Jednostki zasobu symbolizują takie wielkości, jak tony ryb odłowionych na danych łowisku, metry sześcienne wody czerpanej ze zbiornika wody gruntowej lub kanału nawadniającego, tony paszy spożywanej przez zwierzęta na obszarze wypasu, liczba przejazdów przez most na jeden most rocznie, jednostki centralne wykorzystywane przez osoby uczestniczące w systemie komputerowym oraz ilość odpadów biologicznych absorbowanych rocznie przez strumień lub inny szlak wodny" (E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami,* s. 40-41; zob. E. Ostrom, *A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems*, "Science" 2009, 325(24), s. 421).

[859] Interesariusze korzystają więc z zasobu wspólnego, pobierając z niego jednostki zasobu. Jednocześnie, nadmierne lub nieskoordynowane pobieranie owych jednostek może doprowadzić do wyczerpania (degradacji) całego zasobu wspólnego (w przywołanym przykładzie: nadmierne pobieranie wody z systemu irygacyjnego może doprowadzić do braku dostępu do wody dla wszystkich farmerów).

do wody, a w konsekwencji do obumarcia ich plonów; nadmierne odławianie ryb z rzeki mogłoby natomiast doprowadzić do jej przełowienia, a więc sytuacji, w której z uwagi na nadmierną eksploatację populacja ryb nie jest w stanie się naturalnie odtworzyć. Wychodząc z założenia, że ze względu na charakter zasobów wspólnych, ciężko jest pozbawić osoby trzecie faktycznej możliwości ich wykorzystywania (w przedstawionych sytuacjach: ograniczenie lub pozbawienie dostępu do systemu irygacyjnego najpewniej doprowadzi do wystąpienia suszy; wprowadzenie zakazu połowu ograniczy, lecz zazwyczaj nie wyeliminuje problemu kłusownictwa), stwierdzić należy, że to właśnie w tym przejawia się problem wspomnianej już degradacji wspólnego zasobu („Tragedia wspólnego pastwiska").

Pojęcie jednostek zasobu, jakim posługuje się E. Ostrom, nie będzie jednak wykorzystywane w dalszej części pracy. Zjawisko „jednostki zasobu" traci bowiem na swojej terminologicznej precyzji w odniesieniu do nietradycyjnych zasobów wspólnych. Trudno bowiem wyobrazić sobie fizyczną jednostkę pozyskiwaną z budynku, placu czy osiedla współdzielonego przez grupę mieszkańców (a przecież poza wszelkimi wątpliwościami pozostaje fakt, że tego rodzaju obiekty spełniać mogą kryteria definicyjne zasobu wspólnego, w tym mogą być narażone na ryzyko degradacji wskutek nadmiernego lub nieskoordynowanego ich wykorzystywania)[860].

Autor zdecydował się na zastąpienie terminu „jednostka zasobu" znaną polskiemu prawu cywilnemu instytucją pożytków (art. 53-54 k.c.) i innych dochodów z rzeczy. Stanowią one bowiem pojęcie właściwe dla nauki o prawie, a przy tym oddają ogólny sens zjawiska „jednostek zasobu"[861], nie powodując przy tym opisanych powyżej wątpliwości na tle innych, niż tradycyjne, zasobów wspólnych. Pobieranie pożytków rzeczy (w szczególności naturalnych i cywilnych) lub innych z niej dochodów: (1) może prowadzić do nadmiernej eksploatacji zasobu wspólnego (aktualny pozostaje więc kluczowy problem „Tragedii wspólnego pastwiska"), a przy tym (2) pozwala interesariuszom zaspokajać szereg ich potrzeb, w tym zaliczanych do kategorii potrzeb wspólnoty samorządowej.

[860] Argumentować co prawda można by było, że w przywołanych przypadkach „jednostkę zasobu" mógłby stanowić ogólny dobry stan, w jakim te obiekty się znajdują na początku realizacji przedsięwzięć z ich udziałem, który to dobry stan stanowiłby jednocześnie powód dalszego korzystania z danego obiektu (a ulegałby stopniowemu pogorszeniu wskutek nadmiernej eksploatacji). To implikowałoby jednak, że jedyną korzyścią uzyskiwaną przez interesariuszy z eksploatacji *commons* byłaby sama możliwość korzystania z obiektu znajdującego się w ogólnie ujętym „dobrym stanie". W tym wypadku *commons* zaspokajałyby więc wyłącznie potrzeby w zakresie estetyki (co kłóci się z samą istotą *commons,* które od wieków wykorzystywane były w celu zaspokajania przede wszystkim podstawowych potrzeb, w tym potrzeb fizjologicznych).

[861] Wszak w przywołanych wyżej przypadkach jednostki zasobu stanowiły jednocześnie pożytki zasobów wspólnych.

Kolejna oś podziału zasobów wspólnych dotyczy więc typów oraz charakterystyki pożytków i innych dochodów z rzeczy, jakie zasoby te przynoszą (lub mogą przynosić). Kodeks cywilny wyróżnia trzy typy pożytków: (1) pożytki naturalne rzeczy, którymi są jej płody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy (art. 53 § 1 k.c.); (2) pożytki cywilne rzeczy, do których zaliczyć należy dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego (art. 53 § 2 k.c.), a także pożytki prawa, a więc dochody, które prawo to przynosi zgodnie ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (art. 54 k.c.)[862]. Katalog korzyści uzyskiwanych z zasobu wspólnego określa Tabela nr 9.

Tabela nr 9: Typy korzyści (pożytków i innych dochodów) uzyskiwanych z zasobu wspólnego:

Typy	Objaśnienie	Przykłady (uwagi)
Pożytki naturalne rzeczy	Płody rzeczy (zasobu wspólnego) i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy.	Zboże zebrane z pola, ryby wyłowione z łowiska
Pożytki cywilne rzeczy	Dochody, które rzecz (zasób wspólny) przynosi na podstawie stosunku prawnego.	Czynsz pobrany z tytułu dzierżawy zasobu wspólnego
Pożytki prawa	Dochody, które prawo to przynosi zgodnie ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.	Pojęcie pożytków prawa przysparza pewnych wątpliwości interpretacyjnych w nauce prawa[863]. Jako przykłady takich pożytków wymienia się m.in.: odsetki, dywidendy i opłaty licencyjne. Kategoria ta nie odgrywa większej roli w przedsięwzięciach realizowanych w ramach modelu[864].

[862] Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017, s. 122-123. Jak zauważają autorzy, w odniesieniu do pożytków prawa „Przepis prawny nie rozstrzyga, o jakie ot prawa chodzi, a stanowisko nauki nie jest w tej kwestii jednolite. Wydaje się, że pojęcie to obejmuje wszelkie prawa podmiotowe, które nie dotyczą rzeczy lub innych przedmiotów materialnych i w związku z tym nieadekwatne jest do nich pojęcie «pożytków rzeczy»" (Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne - część*…, s.123).

[863] Zgodnie z jednym poglądem, pożytki prawa to pożytki pobrane przez podmiot inny niż właściciel (tak: S. Grzybowski, *Część ogólna* [w:] W. Czachórski (red.), *System Prawa Cywilnego*, Warszawa 1985, s. 469). Przyjmując ten pogląd, pożytkami prawa mogłyby być płody rzeczy i inne odłączone od niej części składowe, pobrane przez podmioty niebędące właścicielami rzeczy. W tym kontekście, kategoria ta stanowiłaby najważniejszą kategorię pożytków pobieranych z zasobu wspólnego. Z poglądem tym nie sposób się jednak zgodzić. Jak zauważa Łukasz Żelechowski: „Godzi się przyjąć, że *criterium divisionis*, odwołujące się do rodzaju prawa podmiotowego przysługującego podmiotowi pobierającemu pożytki, poddawałoby w wątpliwość sens wyróżnienia w k.c. pożytków rzeczy" (Ł. Żelechowski, *Komentarz do art. 54* [w:] W. Borysiak, K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2024, Legalis/el.).

[864] Z uwagi na fakt, że „pożytkami praw są dochody, które przynoszą wszelkie prawa podmiotowe niedotyczące rzeczy" (Ł. Żelechowski, *Komentarz do art. 54*…).

Inne dochody (korzyści)	Inne korzyści niezaliczane do kategorii pożytków w rozumieniu Kodeksu cywilnego.	W kontekście szczególnego charakteru zasobów wspólnych, do kategorii innych korzyści możliwych do uzyskania wskutek (właściwego) nimi zarządzania, zaliczyć można chociażby: (1) większą przepustowość dróg publicznych i mostów[865]; (2) poprawę jakości elementów środowiska naturalnego (powietrza, wód), czy (3) absorbowanie większej liczby odpadów (np. z pola, łąki) przez ciek wodny.

Oprac. własne.

Wreszcie, zasoby wspólne podzielić można również ze względu na stan właścicielski zasobu wspólnego. Może bowiem zdarzyć się, że formalnym właścicielem zasobu wspólnego będzie: (1) podmiot publiczny (podmioty publiczne)[866] (np. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego; związek metropolitalny; uczelnia publiczna); (2) podmiot niepubliczny[867] (podmioty niepubliczne), względnie (3) podmiot publiczny oraz podmiot niepubliczny (lub grupa tych podmiotów w różnym układzie właścicielskim). Wreszcie, może również zaistnieć sytuacja, w której tytuł taki (4) nie będzie przysługiwać nikomu (albo jego stan właścicielski nie będzie ustalony), albo w której – choć zastrzec należy, że sytuacja ta nie będzie miała zastosowania w polskim porządku prawnym – (5) zasób wspólny stanowić będzie tzw. *common property*[868].

4.5. Podmiot przedsięwzięcia

W celu zachowania klarowności i spójności wywodu, podmioty korzystające (w tym pobierające z niego pożytki) z zasobu wspólnego w ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, autor określa łącznie

[865] Drogi publiczne i mosty – jak wskazano w poprzedniej części pracy – mogą bowiem pod pewnymi względami zostać zaliczone do kategorii zasobów wspolnych.
[866] Do grona podmiotów publicznych autor zalicza: (1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; (2) inne, niż określone w pkt 1 powyżej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej; (3) inne, niż określone w pkt 1 powyżej, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa powyżej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: (a) finansują je w ponad 50% lub (b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub (c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub (d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego; względnie (4) związki podmiotów, o których mowa powyżej.
[867] *A contrario* definicji ujętej powyżej.
[868] Instytucja właściwa dla systemów normatywnych anglosaskiej kultury prawnej.

mianem „interesariuszy”[869]. Tak rozumiani interesariusze często nie stanowią jednolitej grupy, a różnią się swoimi: potrzebami, interesami, a także rolą, jaką przyjmują w ramach realizowanych wspólnie przedsięwzięć.

Zdarza się, że nie wszystkie podmioty uczestniczące w przedsięwzięciu udzielają się w procesie jego realizacji w sposób równy. Najczęściej dotyczyć to będzie jednostek, którym (przynajmniej w momencie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia w oparciu o opisywany w pracy model) przysługiwać będzie prawo własności zasobu. Sytuacja, w jakiej znajdują się te podmioty sprawia, że mogą one (w zależności od swojego uznania): (1) aktywnie angażować się w proces realizacje przedsięwzięcia (np. podejmując określone działania lub uczestniczyć w procesie ustalania reguł dotyczących zarządzania zasobem lub korzystania z niego)[870]; (2) pozostać biernymi obserwatorami działań podejmowanych przez pozostałe podmioty[871].

W powyższym kontekście wyszczególnić należy więc co najmniej następujące kategorie interesariuszy: (1) właścicieli zasobu wspólnego; (2) podmioty korzystające z zasobu wspólnego, niewykonujące określonej funkcji w ramach przedsięwzięcia (beneficjenci) oraz (3) podmioty korzystające z zasobu wspólnego, wykonujące określoną funkcję w ramach przedsięwzięcia (funkcjonariusze). W drodze wyjątku wskazać należy na możliwość istnienia czwartej kategorii osób – (4) podmiotów niekorzystających z zasobu wspólnego, wykonujących określone funkcje w ramach przedsięwzięcia (osoby trzecie; z uwagi jednak na partycypacyjny i społeczny charakter omawianych w pracy inicjatyw, sprawowanie określonych funkcji przez osoby trzecie, niezainteresowane korzystaniem z zasobu, nie jest pożądane[872]).

Zauważyć także należy, że samo korzystanie z zasobu wspólnego przybierać może formę: (1) posiadania (w tym dostępu do) zasobu wspólnego (*ius possidendi*); (2) używania (*ius utendi*), (3) pobierania pożytków oraz innych dochodów (*ius fruendi*), a w skrajnych

[869] Zgodnie z Wielkim Słownikiem Języka Polskiego „interesariusz” to „człowiek, grupa lub organizacja, która wpływa na realizację jakiegoś przedsięwzięcia i na którą wpływa to przedsięwzięcie” („interesariusz” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/103107/interesariusz, dostęp: 11.12.2024 r.).
[870] Organy gminy, będącej właścicielem nieruchomości (np. kamienicy), mogą podjąć aktywne działania mające na celu zachęcić mieszkańców do wykorzystywania tej nieruchomości w ramach opisywanego w pracy modelu, a następnie uczestniczyć w przedsięwzięciu w jednej z ww. ról, np. podmiotu (współ)zarządzającego przedsięwzięciem (zob. przykład zarzadzania zasobami wspólnymi Turynu).
[871] Stanie się tak na przykład, gdy zasobem wspólnym wykorzystywanym w ramach przedsięwzięcia realizowanego w omawianym modelu będzie łowisko ryb na dużym jeziorze.
[872] Nie będąc zainteresowanym korzystaniem z zasobu, osoba taka mogłaby bowiem nie działać w interesie ochrony go przed nadmierną eksploatacją.

przypadkach również (4) przetworzenia zasobu, jego zużycia lub zniszczenia (*ius abutendi*)[873]. Co już wskazano, wykorzystywanie zasobu wspólnego może być następstwem nabytych wcześniej uprawnień[874] lub być efektem zawłaszczenia zasobu mimo nieposiadania ku temu tytułu prawnego. Typy podmiotów uczestniczących w przedsięwzięciach (na przykładzie Osiedla Christianii) określa Tabela nr 10.

Tabela nr 10: Typy podmiotów uczestniczących w przedsięwzięciach

Kryterium	Objaśnienie	Przykład (Osiedle Christiania)
Właściciel* zasobu wspólnego	Własność to najpełniejsze prawo do rzeczy; właściciel może korzystać z rzeczy (posiadać ją i jej używać, w tym ją zużyć), pobierać z niej pożytki (inne dochody) oraz rozporządzać rzeczą[875]. Właściciel zasobu wspólnego może więc decydować o sposobie korzystania z niego i zarządzania nim. Z uwagi jednak na opisany wcześniej szczególny charakter zasobów wspólnych, właściciele *commons,* mimo legitymowania się tytułem prawnym, często nie mogą w pełni wykonywać swoich praw (np. nie mogą skutecznie pozbawić osób postronnych dostępu do zasobu wspólnego). Ponadto, w niektórych przypadkach stan właścicielski zasobów wspólnych może być sporny lub pozostawać nieustalony. *Różnorodność zasobów wspólnych sprawia jednocześnie, że cywilnoprawne rozumienie pojęcia właściciela (zasobu wspólnego) – choć przydatne dla potrzeb konceptualizacyjnych – nie oddaje przy tym w pełni wszystkich układów, które zajść mogą w konkretnym stanie faktycznym. Podmiot, który pierwotnie włada zasobem i udostępnia go innym interesariuszom, może w praktyce legitymować się innym tytułem prawnym (np. być jego użytkownikiem wieczystym lub dzierżawcą) lub też wcale	Fundacja Wolnego Miasta Christiania

[873] Przedstawiona typologia zgodna jest z rozważaniami poczynionymi w pracy: E. Schlager, E. Ostrom, *Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis*, "Land Economics" 1992, 68(3), s. 249, wiążąc przy tym kategorie przedstawione przez badaczki („authorized user", „claimant", „proprietor", „owner") z instytucjami polskiego prawa cywilnego. Zob. także G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie* …, s. 73.

[874] Bez względu na ich źródło i charakter. Źródeł takich uprawnień doszukiwać należy się w: aktach prawa powszechnie obowiązującego, w tym aktach prawa miejscowego, stosunkach obligacyjnych, zwyczaju. Mogą to być zarówno uprawnienia wynikające ze stosunków prawnych skutecznych *erga omnes*, jak i *inter partes.*

[875] G. Matusik, *Komentarz do art. 140* [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.

	nie legitymować się takim tytułem (a jedynie działać jako posiadacz samoistny). Biorąc jednak pod uwagę samorządowy kontekst rozważań (zgodnie z którym zasoby, o których mowa w pracy, to przede wszystkim zasoby stanowiące mienie samorządowe) oraz redukcjonistyczną potrzebę sprowadzenia założeń modelu do kluczowych determinant, które pozwolą zwiększyć jego aplikacyjny charakter (bez zagłębiania się – na tym etapie – w rozważania prawnorzeczowe), autor zdecydował się jednak pozostać przy określeniu „właściciel".	
Interesariusze - - beneficjenci	Mianem beneficjentów przedsięwzięć autor określa grupę osób, które – na skutek faktycznego władztwa lub nabytych uprawnień – mogą korzystać z zasobu (posiadać go, używać, pobierać z niego pożytki lub inne dochody, a w skrajnych przypadkach również przetworzyć, zużyć lub zniszczyć zasób[876]), ale jednocześnie nie wykonują określonej funkcji w ramach przedsięwzięcia (zob. niżej). Prawo do korzystania z zasobu wspólnego może wynikać z prawa powszechnie obowiązującego, wewnętrznie obowiązującego (regulaminy) lub być efektem stosunku zobowiązaniowego i zostać nabyte odpłatnie lub pod tytułem darmym.	Osoby korzystające z zasobu (mieszkańcy, *Pushers*)
Interesariusze - - funkcjonariusze	Mianem funkcjonariuszy autor określa tę grupę interesariuszy, którzy korzystają z zasobu wspólnego i jednocześnie wykonują określoną funkcję (pełnią określoną rolę) w ramach przedsięwzięcia. Wśród funkcji tych wymienić należy w szczególności: (1) zarządzanie przedsięwzięciem; (2) monitorowanie i wykrywanie naruszeń; (3) sankcjonowanie naruszeń oraz (4) rozwiązywanie sporów.	„Straż nocna"- - *Natteravn* (monitorowanie i wykrywanie naruszeń)
Osoby trzecie	W ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu może dojść do sytuacji, w której określone funkcje wykonywane będą przez osoby trzecie (np. gdy spór pomiędzy interesariuszami rozwiązywany będzie przy udziale mediatora, który sam interesariuszem nie jest). Zauważyć jednak należy, że z uwagi na społeczny i demokratyczny charakter przedsięwzięć udział w nich osób postronnych powinien być traktowany wyjątkowo.	Funkcjonariusze policji

[876] Choć wspomnieć należy, że zużycie lub zniszczenie zasobu oczywiście nie jest rozwiązaniem preferowanym w tego typu sytuacjach.

Oprac. własne.

Możliwość przynależności do poszczególnych, opisanych powyżej grup (w tym sama możliwość bycia interesariuszem) może być nieograniczona lub podlegać pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie powinny być dyskryminacyjne; mogą jednak wiązać się z koniecznością przynależności do pewnej wspólnoty lub struktury (np. samorządowej, korporacyjnej), względnie innego rodzaju grupy osób (np. osób posiadających określone prawo do części zasobu, np. wynikające z podziału *quad usum*).

Ograniczenia te wynikać mogą w szczególności z kryterium: (1) domicylu (gdy uprawnienie do bycia interesariuszem przysługuje wyłącznie członkom wspólnoty samorządowej, względnie mieszkańcom innej jednostki osadniczej); (2) przynależności do organizacji (np. stowarzyszenia zarządzającego przedsięwzięciem); (3) posiadania tytułu prawnego do zasobu wspólnego lub jego części składowej. Źródłem ograniczeń mogą być również (4) inne kryteria, takie jak w szczególności: wiek, płeć, posiadanie odpowiedniego wykształcenia lub wykonywanie zawodu, a także przynależność do grupy narodowej, etnicznej, wyznaniowej, jak również (w niektórych ustawodawstwach) przynależność do: klanu, kasty lub plemienia[877]. Niekiedy ograniczenia wynikać mogą także z połączenia wspomnianych wyżej ograniczeń (np. przynależność do organizacji, od której to zależeć będzie możliwość przynależności do określonych wyżej grup, sama może być uwarunkowana wcześniejszym spełnieniem innego kryterium, np. określonym domicylem). Katalog otwarty źródeł ograniczeń przynależności do grupy interesariuszy określa Tabela nr 11.

[877] Por. E. Ostrom, *Coping with tragedies of the commons*, "Annual Review of Political Science" 1999, 2, s. 510.

Tabela nr 11: Źródła ograniczeń przynależności do grupy interesariuszy

Kryterium[878]	Objaśnienie	Przykład
Domicyl	Prawo do angażowania się w przedsięwzięcia realizowane w myśl modelu może przysługiwać wyłącznie osobom zamieszkującym lub prowadzącym działalność (gospodarczą, artystyczną, kulturalną, pożytku publicznego, etc.) na określonym terytorium, którego sposób delimitacji wynika z: (1) przepisów prawa oraz urzędowych rejestrów (np. gmina, dzielnica, ulica); (2) względów kulturowych (zob. przykład rzeki Te Awa Tupua) lub (3) zwyczaju (w przypadku ludowych zasobów wspólnych wykorzystywanych przez członków względnie małych społeczności często zdarza się, że prawo do korzystania z zasobu przysługuje mieszkańcom kilku konkretnie określonych osad).	Osiedle Christiania
Przynależności do organizacji	Prawo do angażowania się w działania podejmowane w ramach opisywanych w pracy przedsięwzięć wynikać może także z faktu przynależności do konkretnej organizacji (np. stowarzyszenia, fundacji, spółdzielni).	Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”
Posiadanie określonego tytułu prawnego do zasobu wspólnego lub jego części składowej	Tytuł taki wynikać może w szczególności z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Wyobrazić sobie można sytuację, w której uprawnionymi do angażowania się w przedsięwzięcie realizowane w myśl opisywanego w pracy modelu będą wyłącznie osoby, którym przysługuje określone prawo rzeczowe do zasobu (np. grupa współwłaścicieli, użytkowników, dzierżawców itp.).	Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu (tytuł prawny wynika ze stosunku zobowiązaniowego – umowy o współpracę)
Inne (np. kryterium wieku, płci, wykształcenia, zawodu, przynależność do grupy narodowej, etnicznej,	Źródłem prawa do angażowania się w przedsięwzięcia realizowane w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi może być także inna okoliczność, np.	Rzeka Te Awa Tupua (Whanganui)

[878] M. de Moor, L. Shaw-Taylor, P. Warde., *The Management of Common Land in the North West Europe, ca. 1500-1850*, “Environmental History” 2002, 9(4), s. 252-253 [za:] E. Berge, M. McKean, *On the commons of developed industrialized countries*, “International Journal of the Commons” 2015, 9(2), s. 469-485.

wyznaniowej, klanu, kasty lub plemienia)	przynależność do grupy etnicznej: konkretnej mniejszości lub plemienia.	
Kryteria połączone	Niekiedy ograniczenia wynikać mogą także z określonego połączenia wspomnianych wyżej ograniczeń (np. przynależność do organizacji, od której to zależeć będzie możliwość przynależności do określonych wyżej grup, sama może być uwarunkowana wcześniejszym spełnieniem innego kryterium, np. określonym domicylem).	Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”

Oprac. własne.

Z uwagi na fakt osadzenia przedmiotu niniejszej dysertacji w zagadnieniach związanych z prawem samorządu terytorialnego, kolejną kategorię podmiotów biorących udział w przedsięwzięciach realizowanych w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi stanowić będą podmioty publiczne (a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego). To wieloaspektowa współpraca pomiędzy interesariuszami a podmiotami publicznymi stanowi o sile opisywanego modelu. Podmioty te mogą aktywnie uczestniczyć w realizacji przedsięwzięć (np. poprzez swoich przedstawicieli lub udostępniając interesariuszom właściwe zasoby: ludzkie, finansowe, rzeczowe) lub pozostawać bierne wobec podejmowanych działań (w drugim przypadku udział tych podmiotów ograniczać się będzie wyłącznie do stworzenia odpowiednich ram regulacyjnych umożliwiających realizację przedsięwzięcia – zob. przykład Osiedla Christianii).

4.6. Sposób zorganizowania przedsięwzięcia

4.6.1. Inicjacja i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych

Każde przedsięwzięcie dzieli się na określone etapy. Pierwszym z nich z reguły jest etap inicjacji, który w przypadku przedsięwzięć realizowanych w myśl omawianego w pracy modelu przybrać może dwojaką postać. Przedsięwzięcia te mogą bowiem zostać zainicjowane: (1) oddolnie, a więc przez samych mieszkańców (typ inicjacji *bottom-up*) lub w sposób (2) odgórny – przez organy administracji publicznej (typ inicjacji *top-down*). W pierwszym przypadku dochodzi zazwyczaj do zebrania (ustalenia) grupy osób chcących zaangażować się w działania związane z zasobem wspólnym, względnie powołania lub wykorzystania w tym celu istniejącej organizacji społecznej (np. organizacji pozarządowej). Typ inicjacji *top-down* polega natomiast na inkubacji rozwiązań modelowych w określonej społeczności poprzez podjęcie przez organy administracji publicznej stosownych działań, umożliwiających

partycypację interesariuszy w zarządzaniu i korzystaniu z zasobu wspólnego. Podział przedsięwzięć ze względu na sposób ich inicjacji określa Tabela nr 12.

Tabela nr 12: Podział przedsięwzięć ze względu na sposób ich inicjacji[879]

Sposób inicjacji przedsięwzięcia	Objaśnienie (uwagi)	Przykłady działań
Bottom-up	Przedsięwzięcie zainicjowane przez członków wspólnoty samorządowej	1) zawiązanie nieformalnej grupy mieszkańców – osób korzystających lub chcących korzystać z zasobu wspólnego; 2) powołanie (lub wykorzystanie w tym celu już istniejącej) organizacji pozarządowej i przyjęcie przez organ tej organizacji ramowych zasad realizacji przedsięwzięcia.
Top-down	Przedsięwzięcie zainicjowane przez organy administracji publicznej	1) podjęcie uchwały określającej ramowe zasady realizacji przedsięwzięcia; 2) nawiązanie współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.
Rozwiązanie mieszane	Przedsięwzięcie zainicjowane wspólnie, w ramach ścisłej współpracy pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej oraz organami administracji publicznej	1) opracowanie założeń przedsięwzięcia w ramach ścisłej współpracy (np. podczas warsztatów, spotkań dwu- lub wielostronnych); 2) ustalenie zasad realizacji przedsięwzięcia w procedurze konsultacyjnej.

Oprac. własne.

W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu i jakości wskazuje się, że zanim rozpocznie się właściwy etap realizacji projektu, osoby w niego zaangażowane powinny podjąć szereg czynności przygotowawczych, których celem będzie m.in. „zdefiniowanie dokładnych oczekiwań co do projektu, odpowiadających im celów, rozplanowanie zaangażowania zasobów, czy wreszcie określenie dokładnych ram czasowych poszczególnych etapów projektu”[880]. Dopiero, gdy faza planowania zostanie zakończona, zasadnym stanie się rozpoczęcie realizacji planowanej inicjatywy[881]. Nie inaczej sprawy mają się w przypadku

[879] Zauważyć przy tym należy, że powyższe typy inicjacji działań stanowią pewne rozwiązania modelowe. W przypadku omawianych w pracy przedsięwzięć wyraźny podział na „odgórny” i „oddolny” sposób inicjacji często zaciera się, a czynności przypisane do obu tych kategorii wykonywane są równolegle.

[880] P. Pietras, M. Szmit, *Zarządzanie projektami. Wybrane metody i techniki*, Łódź 2003, s. 14.

[881] Gdy faza planowania zostaje zakończona (a więc gdy osoby zaangażowane w realizację projektu opracują przemyślany plan dalszego działania), rozpoczyna się etap realizacji przedsięwzięcia. Tak opisany „cykl życia projektu” wieńczy faza formalnego jego zamknięcia (czy raczej „zamykania”, gdyż faza zamknięcia projektu obejmuje więcej czynności, niż tylko jego formalne zamknięcie, np. implementację celów, prezentację wyników) oraz ewaluacji. Równolegle do etapów: planowania, realizacji i zamknięcia, toczyć się powinien ciągły proces monitoringu przedsięwzięcia (P. Pietras, M. Szmit, *Zarządzanie projektami…,* s. 14).

przedsięwzięć realizowanych w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Im lepiej i staranniej przeprowadzone zostaną właściwe czynności przygotowawcze, tym większa bowiem szansa, że proces ich realizacji zakończy się sukcesem.

Naukowcy zajmujący się zasobami wspólnymi (ze szczególnym uwzględnieniem wspominanej już E. Ostrom), biorąc za punkt wyjścia wnioski ze studiów wielu przypadków zarządzania tymi zasobami, opracowali szereg ramowych warunków, czynników oraz reguł, których uwzględnienie (spełnienie) na wstępnym etapie realizacji przedsięwzięć związanych z *commons* – ich zdaniem – diametralnie zwiększa szansę na powodzenie przedsięwzięć polegających na zarządzaniu zasobami wspólnymi przez członków wspólnot samorządowych[882] (zob. Tabelę nr 13).

W literaturze podnosi się, że przygotowując się do realizacji przedsięwzięcia w modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, interesariusze powinni przede wszystkim (1) określić przestrzenne granice przedsięwzięcia. Zadanie to nie powinno przysporzyć trudności, gdy przedmiot przedsięwzięcia stanowić będzie określony obiekt (np. budynek) lub grupa obiektów. Może okazać się jednak problematyczne w przypadku wielu tradycyjnych (ludowych) zasobów wspólnych (łąk, pastwisk, lasów) lub przedsięwzięć o dużej skali.

Odnosząc się do kwestii przestrzennych granic przedsięwzięcia, zauważyć należy, że wśród czynników sprzyjających powodzeniu realizacji inicjatyw, o których mowa w niniejszej pracy, wymienia się: (1a) ich lokalny charakter[883]. Innymi słowy, przedsięwzięcia realizowane w ramach modelu powinny koncentrować się na niewielkich (np. niewykraczających poza granice gminy) zasobach wspólnych (np. budynkach użyteczności publicznej, ogrodach miejskich, lasach, jeziorach, itp.), a w ich realizacji brać powinni udział głównie członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej. W przypadku natomiast, gdy charakter zasobu wspólnego uzasadnia realizację przedsięwzięć w większej (ponadlokalnej) skali (stanie się tak np. w przypadku energii elektrycznej), inicjatywy te powinny zostać (1b) osadzone

[882] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 79-252. Dokonując analizy literatury przedmiotu w tym zakresie, autor – w ramach innej swojej pracy (K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi…,* s. 76-89) – zebrał i opisał te reguły.

[883] Rozległe obszarowo przedsięwzięcia, z uwagi na liczne trudności w zarządzaniu wielkoskalowymi inicjatywami przez niefachowych członków społeczeństwa obywatelskiego, a także przez wzgląd na oderwanie ich od istoty *commons*, jaką jest lokalność i wspólnotowość, częściej spotykają się z niepowodzeniem.

w ramach odpowiedniej, istniejącej struktury organizacyjnej[884] (na kształt struktury federacyjnej lub uwzględniającej istnienie lokalnych oddziałów, filii większej organizacji itp.).

Wśród kolejnych reguł, których uwzględnienie pozwoli zwiększyć szansę na powodzenie inicjatyw realizowanych w myśl modelu, wymienić należy konieczność (2) określenia zasad uzyskiwania prawa do uczestniczenia w przedsięwzięciu (przy założeniu, że przedsięwzięcie to powinno być jak najbardziej partycypacyjne). Warunek ten może zostać spełniony w szczególności poprzez: określenie zasad partycypacji w przedsięwzięciu przez właściwy organ[885] podmiotu, który to przedsięwzięcie zainicjował (np. w formie regulaminu); zawiązanie nieformalnej grupy mieszkańców lub powołanie (lub wykorzystanie w tym celu już istniejącej) organizacji pozarządowej o jasno sprecyzowanych zasadach uzyskiwania członkostwa.

Prawo do uczestniczenia w przedsięwzięciu powinno wiązać się z (2a) możliwością uczestniczenia w procesie stanowienia wewnętrznych reguł postępowania (np. w formie ogólnych zebrań mieszkańców plebiscytu lub zebrań właściwych kolegialnych organów organizacji pozarządowych). Oznacza to, że interesariuszom przysługiwać powinno (2b) pewne minimum samorządności (co oznacza, że organy administracji publicznej nie powinny zbytnio ingerować w procesy stanowienia wewnętrznych reguł postępowania).

Obowiązek realizacji wymogów określonych powyżej (pkt 1 i 2) spoczywa zazwyczaj na podmiocie inicjującym przedsięwzięcie. W dalszej jednak kolejności (a więc po ustaleniu granic przedsięwzięcia oraz zasad uzyskiwania prawa do uczestniczenia w nim), powinno dojść do (3) ustalenia, przez samych interesariuszy, szczegółowych wewnętrznych reguł organizacji przedsięwzięcia. Reguły te powinny (3a) uwzględniać charakter zasobu wspólnego i lokalny kontekst społeczno-gospodarczy oraz (3b) pozostawać w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym oraz zwyczajami obowiązującymi w danej społeczności.

W dalszej kolejności zauważyć należy, że w ramach przedsięwzięcia istnieć powinny mechanizmy: (4) zapewniające monitorowanie realizacji przedsięwzięcia oraz wykrywanie ewentualnych naruszeń wcześniej ustalonych reguł organizacji; (5) umożliwiające nakładanie na interesariuszy proporcjonalnych sankcji za dokonane przez nich naruszenia

[884] Zgodnej z obowiązującym w danym miejscu porządku prawnym.

[885] W przypadku przedsięwzięć inicjowanych odgórnie, organem tym najczęściej będzie właściwy organ administracji publicznej, np. rada gminy (choć należy opowiedzieć się za dopuszczalnością rozwiązania, w którym organy administracji publicznej inicjują przedsięwzięcie, jednak upoważniają inny podmiot, np. organizację pozarządową, do ustalenia zasad partycypacji w przedsięwzięciu). Jeśli zaś przedsięwzięcie zainicjowane będzie w sposób oddolny, z reguły zasady te ustalane będą przez nieformalną grupę mieszkańców lub właściwy organ organizacji pozarządowej.

(uwzględniających odpowiednią ich gradację w zależności od stopnia społecznej szkodliwości naruszeń) oraz (6) przewidujące możliwość rozwiązywania ewentualnych sporów w sposób polubowny (m.in. poprzez mediacje lub arbitraż).

Ostatnim warunkiem jest (7) określenie celu przedsięwzięcia, którego realizacja pozwoli na zaspokajanie bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej (w tym, przede wszystkim, samych interesariuszy)[886]. Biorąc pod uwagę kontekst omawianego w pracy modelu, cel ten powinien stanowić cel społecznie użyteczny, choć – uwzględniając uwagi poczynione na tle analizy pojęcia gospodarki komunalnej – może cechować się również gospodarczym charakterem.

Tabela nr 13: Czynniki sprzyjające powodzeniu realizacji inicjatyw, o których mowa w pracy.

	Czynnik	Rozwinięcie	Uwagi
1.	**Określone przestrzenne granice przedsięwzięcia**	1a) lokalny charakter przedsięwzięcia; 1b) w przypadku większych inicjatyw - osadzeni w ramach odpowiedniej, istniejącej struktury organizacyjnej.	Przedsięwzięcia realizowane w ramach modelu powinny koncentrować się na niewielkich (np. niewykraczających poza granice gminy) zasobach wspólnych (np. budynkach użyteczności publicznej, ogrodach miejskich, lasach, jeziorach, itp.), a w ich realizacji brać powinni udział głównie członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej.
2.	**Określenie zasad uzyskiwania prawa do uczestniczenia w przedsięwzięciu**	2a) możliwość uczestniczenia interesariuszy w procesie stanowienia wewnętrznych reguł postępowania; 2b) przysługiwanie interesariuszom pewnego minimum samorządności.	Interesariusze powinni móc angażować się w proces stanowienia reguł w formułach deliberatywnych, demokratycznych, np. w formie ogólnych zebrań mieszkańców plebiscytu lub zebrań właściwych kolegialnych organów organizacji pozarządowych). Organy administracji publicznej powinny respektować ich samorządność, powstrzymując

[886] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 126 i n. Także R. Wade, *The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation*, „Cambridge Journal of Economics" 1987, 2 s. 104–105; B. Vollan, S. Prediger, M. Frölich, *Co-managing common pool resources: Do formal rules have to be adapted to traditional ecological norms*, „Working Papers in Economics and Statistics" 2013, 15, s. 22–24. [za:] K. Olzacki, *Zarządzanie zasobami wspólnymi…,* s. 76-89.

			się od ingerencji w wewnętrzne procesy stanowienia reguł.
3.	**Ustalenie, przez samych interesariuszy, szczegółowych wewnętrznych reguł organizacji przedsięwzięcia**	Reguły te powinny: 3a) uwzględniać charakter zasobu wspólnego i lokalny kontekst społeczno-gospodarczy; 3b) pozostawać w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym oraz zwyczajami obowiązującymi w danej społeczności.	
4.	**Istnienie mechanizmu zapewniającego monitorowanie realizacji przedsięwzięcia oraz wykrywanie ewentualnych naruszeń wcześniej ustalonych reguł organizacji**		
5.	**Istnienie mechanizmu umożliwiającego nakładanie na interesariuszy proporcjonalnych sankcji za dokonane przez nich naruszenia** (zakładającego pewną gradację sankcji)		
6.	**Istnienie mechanizmu rozwiązywania ewentualnych sporów w sposób polubowny** (m.in. poprzez mediacje lub arbitraż).		
7.	**Określenie celu przedsięwzięcia**, którego realizacja pozwoli na zaspokajanie bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej.		

Oprac. własne.

Sposób spełnienia powyższych wymogów w przypadku omawianych w pracy przedsięwzięć precyzuje Tabela nr 14 poniżej.

Tabela nr 14: Sposób spełnienia wymogów w zakresie właściwego przygotowania przedsięwzięć w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw:

Przypadek	Sposób spełnienia (krótka charakterystyka)
Osiedle Christiania	Przedsięwzięcie zainicjowane zostało w 1971 r. przez grupę osób, która nielegalnie osiedliła się na terenie opuszczonych baraków wojskowych (określenie granic). W 1994 r. mieszkańcy opracowali własne reguły postępowania („kodeks praw" – ustalenie reguł przez interesariuszy). W wyniku zawarcia szeregu umów ramowych z rządem Królestwa Danii oraz uchwalenia przez duński Parlament ustaw regulujących sytuację Christianitów, począwszy od *squatu*, poprzez „eksperyment społeczny" z dużym zakresem autonomii, aż po teren wykupiony i zarządzany przez fundację - na przestrzeni lat osiedle zmieniało swój prawny status. Mieszkańcy określili zasady nabywania prawa do udziału w przedsięwzięciu. Sposób zorganizowania Osiedla zapewnia interesariuszom duży wpływ na ustalanie wewnętrznych reguł postępowania (m.in. poprzez uczestnictwo w zebraniach ogółu mieszkańców). W ramach struktury organizacyjnej przedsięwzięcia funkcjonują (funkcjonowały) odrębne organy i grupy

	(np. „*Natteravn*", a więc straż nocna), pełniące określone funkcje (w tym zarządcze, monitorujące, stosujące sankcje i rozwiązujące konflikty).
Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu	Przedsięwzięcie zainicjowane zostało metodą „*top-down*" w wyniku przyjęcia przez Radę Miasta Turynu, w formie uchwał: „Regulaminu współpracy pomiędzy mieszkańcami i administracją w zakresie pielęgnacji, zarządzania i regeneracji miejskich zasobów wspólnych" (2016 r.) a następnie „Regulaminu zarządzania zasobami wspólnymi w Turynie" (2019 r.). Władze Turynu określiły listę obiektów, które mogłyby stać się przedmiotem przedsięwzięć realizowanych w ramach współpracy (określenie granic). Współpraca następowała na wniosek grupy mieszkańców. Projekty, które zostały dopuszczone do udziału w projekcie, kwalifikowane były do fazy współprojektowania, po której dochodziło do zawarcia umowy o współpracę pomiędzy miastem a grupą mieszkańców (określenie celu oraz reguł z udziałem interesariuszy). Szczegółowy sposób zorganizowania przedsięwzięć (w tym podział kompetencji) różnił się i zależał od treści umowy o współpracę oraz struktury organizacyjnej podmiotu będącego jej stroną.
Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita"	Choć przedsięwzięcie zainicjowane zostało przez 9 członków-założycieli Spółdzielni Energetycznej „Energía Bonita", ramy prawne dla funkcjonowania tego typu inicjatyw ustanowione zostały przez organy administracji centralnej (hiszpański Parlament oraz Króla), a sam projekt stanowi próbę wdrożenia rozwiązań opracowanych na poziomie unijnym (program „Czysta energia dla wysp UE"). Lokalny charakter wynika z ograniczenia przedsięwzięcia do obszaru wyspy La Palma. Zasady uzyskiwania członkostwa określone zostały w statucie spółdzielni. Członkami spółdzielni mogą być: osoby fizyczne, osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość ustalania, przez samych interesariuszy, szczegółowych wewnętrznych reguł organizacji przedsięwzięcia wynika ze struktury organizacyjnej spółdzielni (Walne Zgromadzenie) oraz konieczności postępowania zgodnie z zasadami rochdaleskimi. W ramach przedsięwzięcia funkcjonują mechanizmy zapewniające monitorowanie jego realizacji oraz wykrywanie ewentualnych naruszeń. Statut spółdzielni określa system proporcjonalnych sankcji przewidzianych za naruszenie obowiązków członkowskich. Cel przedsięwzięcia (przejście na gospodarkę bezemisyjną w oparciu o wytwarzanie energii z OZE) został wyraźnie określony.
Rzeka Whanganui (Te Awa Tupua)	Formalnie, przedsięwzięcie zainicjowane zostało poprzez przyjęcie przez Parlament Nowej Zelandii ustawy z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie Te Awa Tupua. Faktycznie jednak, powodu do rozpoczęcia inicjatywy poszukiwać należy w ponad stuletnim sporze o rzekę, toczącym się pomiędzy maoryskimi plemionami a przedstawicielami organów administracji publicznej, licznych negocjacjach i porozumieniach zawieranych w latach 2011-2017. Przedsięwzięcie ogranicza się do koryta i dorzecza rzeki Te Awa Tupua (Whanganui). Zasady uczestnictwa określa ugoda Ruruku Whakatupua oraz ustawa z 2017 r. Oba te akty uprawniają także – w określonym zakresie – interesariuszy do określania szczegółowych wewnętrznych reguł organizacji przedsięwzięcia.

	Obowiązek współpracy wszystkich interesariuszy w kreowaniu wewnętrznych reguł wynika także z treści strategii Te Heke Nhaguru. Nadanie rzece osobowości prawnej oraz wyposażenie jest w organy i właściwą wewnętrzną strukturę organizacyjną zapewnia monitorowanie realizacji przedsięwzięcia oraz wykrywanie ewentualnych naruszeń, umożliwia nakładanie sankcji oraz umożliwia rozwiązywanie ewentualnych sporów w sposób polubowny. Wspomniane wyżej dokumenty precyzują również cel przedsięwzięcia, jakim jest ochrona rzeki Te Awa Tupua przed degradacją.

Oprac. własne.

W przypadku, w którym w działania związane z zasobami wspólnymi zaangażowane będą organy administracji publicznej (a na tego typu przypadkach koncentruje się autor niniejszej pracy), implementacja wymienionych powyżej ramowych reguł, przyczyniających się do powodzenia przedsięwzięcia, nastąpić powinna w drodze negocjacji pomiędzy organami administracji publicznej a pozostałymi interesariuszami – członkami wspólnoty samorządowej. Negocjacje te – jak pokazuje praktyka – mogą odbywać się zarówno w duchu partnerstwa i współpracy (zob. przykłady: zarządzania zasobami wspólnymi Miasta Turynu oraz Spółdzielni Socjalnej „Energía Bonita"), jak i być toczone w świetle wieloletniego sporu (Osiedle Christiania, rzeka Te Awa Tupua).

4.6.2. Wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby i środki

W ślad za podjęciem właściwych czynności przygotowawczych, podążać powinno wyposażenie interesariuszy (oczywiście, w tym kontekście – innych niż podmioty publiczne) w niezbędne zasoby i środki, przez co autor rozumie: (1) upoważnienie interesariuszy do wykonywania określonych kompetencji w odniesieniu do zasobu wspólnego, a także (2) przekazanie (udostępnienie) interesariuszom, przynajmniej na czas trwania przedsięwzięcia, innych zasobów, w tym: rzeczowych, finansowych czy ludzkich. Dopiero połączenie tych elementów pozwoli bowiem stworzyć podstawy dla realizacji celów modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Jak zauważa G. Blicharz: zasoby wspólne cechuje fakt „przysługiwania wielu podmiotom różnego rodzaju uprawnień, nie tylko właścicielskich, do korzystania z danego dobra"[887]. M. Możdżeń podkreśla natomiast, że specyfika tych zasobów „polega na trudności wykluczenia z ich użytkowania"[888]. Okoliczności te były już przywoływane w poprzedniej części pracy. W tym miejscu wypada jedynie przypomnieć, że możliwość korzystania przez interesariuszy,

[887] „Konieczność wspólnego użytkowania ujawnia zaś ograniczony charakter zasobu, który nie jest dostępny dla każdego w dowolnej ilości. Pojęcie *commons* w ogólności oznacza te dobra, których użytkownicy mają podobne prawa i podobny interes w korzystaniu z nich" (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…*, s. 30).
[888] M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia…*, s. 82.

a także wykonywania przez nich określonych uprawnień w odniesieniu do zasobu wspólnego, jest nieodzownie związana z samą naturą *commons*. Aby w pełni wykorzystać potencjał zasobów wspólnych, organy administracji publicznej powinny zauważać powyższe okoliczności[889].

Upoważnienie interesariuszy (innych niż podmioty publiczne) do wykonywania określonych kompetencji w odniesieniu do zasobu wspólnego przybrać może różną: postać, formę, a także skalę i co najważniejsze – nie musi przy tym bezwzględnie polegać na przyznaniu interesariuszom prawa własności zasobu wspólnego[890]. Rozwiązanie takie byłoby często niecelowe, a w wielu przypadkach – również prawnie lub faktycznie niemożliwe. Dysponowanie prawem własności zasobu wspólnego może być bowiem ograniczone w szczególności z uwagi na: (1) nieuregulowany stan prawny wielu zasobów wspólnych[891] (dotyczy to w szczególności tzw. tradycyjnych zasobów wspólnych) lub (2) przepisy prawa ograniczające dysponowanie mieniem publicznym (w tym samorządowym). Jednostki samorządu terytorialnego, kierując się zasadą samodzielnego decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników (praw) majątkowych (zob. m.in. art. 45 u.s.g. i 58 u.s.w.) skorzystać jednak mogą z szerokiej palety instrumentów faktycznych i prawnych, aby „uspołecznić" zasób wspólny, nie tracąc przy tym zupełnej nad nim kontroli[892].

Poprzez upoważnienie interesariuszy do wykonywania określonych kompetencji w odniesieniu do zasobu wspólnego autor rozumie sytuację, w której właściciel zasobu wspólnego (w omawianym kontekście sytuacyjnym – przede wszystkim jednostka samorządu terytorialnego) przyznaje podmiotom spoza systemu administracji publicznej (interesariuszom)

[889] Uwaga ta aktualizuje się rzecz jasna, gdy dany zasób wspólny wchodzi w skład mienia samorządowego.
[890] Innymi słowy, nabycie przez interesariuszy prawa własności zasobu wspólnego nie jest więc konieczne do tego, aby z powodzeniem realizować przedsięwzięcia w ramach omawianego w pracy modelu. Autor celowo posługuje się więc pojęciem „upoważnienie interesariuszy do wykonywania kompetencji" zamiast „przekazanie zasobu wspólnego".
[891] Jak już bowiem wielokrotnie wskazywano, zasoby wspólne stanowią rozległą kategorię pojęciową. Do ich grona zaliczyć należy także tego rodzaju rzeczy, w tym nieruchomości, których stan prawny nie jest uregulowany (taka sytuacja ma miejsce zazwyczaj w odniesieniu do tradycyjnych zasobów wspólnych wykorzystywanych przez członków społeczności wiejskich; przykładem może być tu współdzielone pastwisko od pokoleń służące wypasowi zwierząt), lub których własność formalnie przysługuje Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym (względnie – w przypadku innych ustawodawstw – odpowiadającym im instytucjom centralnym), które to jednostki w żaden nie wykazują zainteresowania udziałem w przedsięwzięciach związanych z zasobami wspólnymi. Tam, gdzie prawo krajowe to dopuszcza, istnieją także zasoby wspólne stanowiące tzw. common property. To wszystko sprawia, że jakiekolwiek dysponowanie prawem własności zasobu wspólnego jest często znacznie utrudnione lub nawet niemożliwe.
[892] Szersze uwagi na ten temat autor poczynił w rozdziale V pracy.

wiązki określonych uprawnień, umożliwiające: (1) korzystanie z zasobu wspólnego oraz (2) sprawowanie nad nim zarządu (w określonym stopniu i na określonych zasadach)[893].

Upoważnienie to odbywać się może w różny sposób. Właściciele mienia publicznego, w szczególności samorządowego, mogą – z zastrzeżeniem przywołanych wyżej wyjątków – przekazać interesariuszom prawo własności zasobu wspólnego[894]. Ten rodzaj działania nie pozwala jednak uwidocznić tego, co staje się kluczowe dla realizacji przedsięwzięć w ramach omawianego modelu, a więc aktywnej współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a interesariuszami w zarządzaniu zasobem wspólnym. Nie licząc hipotetycznej sytuacji, w której w ślad za przeniesieniem prawa własności strony umowy przenoszącej własność zawarłyby porozumienie co do zasad wspólnego zarządzania zasobem wspólnym, nowi właściciele zasobu wspólnego nie byliby zobligowani do tego, by współdziałać z podmiotem publicznym w wykonywaniu zarządu. Podobnie (choć oczywiście nieidentycznie) rzecz miałaby się, gdyby zasób wspólny został oddany w użytkowanie wieczyste[895].

Ze względu na powyższe, na szczególną uwagę zasługują te sposoby upoważnienia interesariuszy do wykonywania określonych kompetencji do zasobu wspólnego, które nie wiążą się z trwałym przejściem prawa jego własności na interesariuszy (choć zauważyć należy, że mogą prowadzić do przeniesienia posiadania)[896]. W grę wejdzie przede wszystkim: najem, dzierżawa, użyczenie, oddanie w trwały zarząd oraz obciążenie zasobu wspólnego ograniczonym prawem rzeczowym lub wniesienie go jako wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki z udziałem podmiotu publicznego. Rozważyć także należy uprawnienie interesariuszy do wykonywania uprawnionych kompetencji w odniesieniu do zasobu wspólnego na podstawie aktu prawa miejscowego (bez formalnego przeniesienia posiadania), w wyniku konkursu (zob. np. art. 19a u.d.p.p.w.) lub w ramach innych stosunków zobowiązaniowych, umów i porozumień (w tym w szczególności tych, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą (i powinny) korzystać z szerokiej palety przysługujących im ustawowych uprawnień do dysponowania zasobem wspólnym wchodzącym w skład mienia samorządowego, decydując się na taka formułę, która:

[893] Pojęcia korzystania i zarządzania zasobem wspólnym zostały już opisane w poprzedniej części niniejszego rozdziału.
[894] Może to odbyć się w szczególności poprzez przeniesienie prawa własności zasobu na osobę prawną typu korporacyjnego (zrzeszenie), której członkami będą interesariusze.
[895] Zob. jednak uwagi poczynione w rozdziale V pracy.
[896] Względnie, w przypadku zasobów wspólnych stanowiących nieruchomości – nie polegają na oddaniu ich w użytkowanie wieczyste.

(1) umożliwi interesariuszom daleko idącą partycypację w przedsięwzięciu oraz (2) nie doprowadzi do utraty zupełnej kontroli jednostki samorządu terytorialnego nad zasobem (na wypadek sytuacji, w której doszłoby do istotnego naruszenia zasad realizacji przedsięwzięcia).

Często jednak, samo upoważnienie interesariuszy do wykonywania określonych kompetencji do zasobu wspólnego nie wystarczy, aby zapewnić skuteczną realizację celów modelu. W ślad za nim iść powinno bowiem przekazanie (udostępnienie) interesariuszom przez podmioty publiczne, przynajmniej na czas trwania przedsięwzięcia, innych zasobów i środków, w tym zasobów, rzeczowych (np. określonych narzędzi), finansowych (środków majątkowych przeznaczonych na cel realizacji przedsięwzięcia) lub ludzkich (np. poprzez oddelegowanie przedstawicieli urzędu do pomocy w realizowanym przedsięwzięciu). Rozważyć należy także możliwość zwolnienia (przynajmniej w części) interesariuszy od obowiązku ponoszenia niektórych należności publicznoprawnych (np. podatków i opłat lokalnych) w zakresie, w jakim obowiązek ich ponoszenia generowany jest przez działania związane z realizowanym przedsięwzięciem.

Angażując się w działania realizowane w ramach modelu, interesariusze zazwyczaj zobowiązują się do wykonywania określonej pracy społecznej, świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Ich wkład w inicjatywę powinien więc zostać odpowiednio wyrównany przez działania władzy publicznej lub też, w niektórych przypadkach – nagrodzony. Sposób spełnienia wymogu w zakresie wyposażenia interesariuszy w niezbędne zasoby i środki w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw określa Tabela nr 15.

Tabela nr 15: Sposób spełnienia wymogu w zakresie wyposażenia interesariuszy w niezbędne zasoby i środki w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw:

Przypadek	Sposób spełnienia (krótka charakterystyka)
Osiedle Christiania	Upoważnienie interesariuszy do wykonywania określonych kompetencji w odniesieniu do Osiedla było procesem złożonym. Stanowiło efekt: (1) prac legislacyjnych i przyjęcia ustaw, które zmieniały status prawny terenu, w tym przyznając Christianii (na pewien czas) pewien zakres autonomii; (2) zawarcia przez mieszkańców Christianii umów ramowych z rządem Królestwa Danii, a wreszcie również (3) procesów sądowych wytoczonych Królestwu Danii przez Christianitów. Umowa pomiędzy duńskim rządem a mieszkańcami Osiedla przyznawała tym ostatnim niezależne od zgody ministra prawo legalnego użytkowania nieruchomości zlokalizowanych na terenie Christianii, określane mianem „zbiorowego prawa użytkowania". Ostatecznie, teren Osiedla wykupiony został przez Fundację i pozostaje przez tę Fundację zarządzany.

Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu	Uprawnienie do korzystania z zasobu wspólnego i zarządzania nim wynikało z Regulaminów przyjętych przez Radę Miasta Turynu oraz treści zawartych z interesariuszami umów o współpracę. Dodatkowo, na mocy umów o współpracę organy administracji publicznej mogły zobowiązać się do wielu określonych świadczeń dodatkowych. W przypadku projektu Corsto Taranto 160, Miasto zobligowało się w szczególności do: (1) świadczenia wsparcia organizacyjnego przez urzędników; (2) zwolnienia interesariuszy od ponoszenia wybranych należności publicznoprawnych; (3) realizacji działań promocyjnych; (4) wyposażenia w ruchomości niezbędne do prowadzenia określonej w umowie działalności; (5) zwolnienia z opłat za korzystanie z przestrzeni oraz opłat za media; (6) wsparcia w poszukiwaniu dodatkowych środków finansowych.
Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”	W przypadku Spółdzielni Socjalnej „Energía Bonita”, powinno się mówić nie tyle o „wyposażeniu” interesariuszy w zasoby, co o przejęciu „kontroli” nad zasobem wspólnym (tu: energią elektryczną), które to przejęcie stanowiło efekt dalece zakrojonych zmian normatywnych, mających na celu wprowadzenie instrumentów energetyki obywatelskiej i idei prosumeryzmu do hiszpańskiego porządku prawnego.
Rzeka Whanganui (Te Awa Tupua)	Na mocy ustawy z 2017 r. prawo własności gruntów składających się na koryto rzeki przeniesione zostało *ex lege* na rzecz utworzonej osoby prawnej. Dotyczy to również terenów, które staną się korytem rzeki w przyszłości z uwagi na ewentualną zmianę jej biegu (w wyniku np. erozji lub akumulacji). Ustawa z 2017 r. dopuszcza również możliwość nabywania przez osobę prawną (rzekę Te Awa Tupua) praw własności do innych, niż ww. nieruchomości. Rzeka wyposażona została również w Fundusz Te Korotete. Ustawa z 2017 r. wprowadziła szczególne zasady opodatkowania rzeki-osoby prawnej.

Oprac. własne.

4.6.3. Samoorganizacja oraz samoregulacja interesariuszy

Konsekwencją opisanych wcześniej działań staje się konieczność umożliwienia interesariuszom swobodnej samoorganizacji i samoregulacji, przy czym spełnienie tego wymogu odbywać może się na różnych zasadach i w różny sposób. Przed poczynieniem dalszych rozważań należy uporządkować siatkę pojęciową. Poprzez „samoorganizację” rozumieć należy sytuację, w której interesariusze zasobu wspólnego samodzielnie, oddolnie i w ramach bezpośredniego współdziałania (zazwyczaj na poziomie lokalnym) tworzą lub angażują się w określone struktury – tak w sposób nieformalny (grupy mieszkańców) lub sformalizowany (m.in. stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, spółki prawa handlowego) – lub zawierają właściwe porozumienia, a następnie dzielą się między sobą określonymi rolami i zadaniami. Przez „samoregulację” autor rozumie natomiast sytuację, w której normy dotyczące bieżącego korzystania z zasobu wspólnego oraz zarządzania nim, kształtowane

są oddolnie przez samych interesariuszy, lub – w zależności od kontekstu sytuacyjnego – przynajmniej przy ich istotnym udziale (w tym właśnie zawiera się partycypacyjny wymiar modelu)[897].

W zrozumieniu roli, jaką uprawnienie interesariuszy do samoregulacji pełni w przypadku przedsięwzięć realizowanych w myśl omawianego w pracy modelu, pomocne okazać się może odwołanie do uwag poczynionych przez E. Ostrom na tle zjawisk określanych przez nią mianem „reguł" oraz „instytucji". Uwagi te – co należy zaznaczyć – dalece odbiegają jednak od teorii i dogmatyki prawa[898]. Niemniej, przywołane poniżej rozważania pomogą autorowi w konstruowaniu dalszych wniosków o charakterze dogmatycznoprawnym.

Opisując normy kształtujące sposób korzystania i zarządzania zasobami wspólnymi przez interesariuszy, E. Ostrom posługuje się terminami „reguła"[899] oraz „instytucja"[900], nadając im jednak odmienny, pozaprawny kontekst znaczeniowy. W rozumieniu E. Ostrom, „reguły" (powszechnie znane i przestrzegane wzorce postępowania), które okazały się skuteczne

[897] Samoorganizacja i samoregulacja interesariuszy stanowią nie tylko zasadnicze warunki *sine qua non* realizacji przedsięwzięć w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi (w tym znaczeniu – bez samoorganizacji i samoregulacji nie byłoby mowy o przedmiotowym modelu), ale – jak wskazuje się w literaturze – są tym, co odróżnia „trwałe, samorządne" inicjatywy związane z *commons* od tych, których realizacja zakończyła się niepowodzeniem (E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 79-252).

[898] Jak zauważa G. Blicharz: "Z punktu widzenia analizy prawnej kwestia oddolnego tworzenia norm prawnych będzie wiązała się (...) z tym, co E. Ostrom nazywa regułami oraz instytucjami, które także nie oznaczają dokładnie tego, co rozumiane jest pod pojęciem «instytucji prawnych»"(G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…,* s. 41. Zob. m.in. E. Schlager, E. Ostrom, *Property-rights regimes…*, s. 250; E. Ostrom, *A general framework…,* s. 421-422).

[899] Reguły (ang. *rules*) zdaniem noblistki to powszechnie znane i przestrzegane w danej społeczności wzorce postępowania, „które faktycznie się stosuje, monitoruje i egzekwuje, kiedy jednostki dokonują wyborów dotyczących działań, jakie podejmą" (J.R. Commons, *Legal foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison 1957 [za:] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 70.). Razem z normami (rozumianymi jako „wewnętrzne wartości (pozytywne lub negatywne), jakie jednostka przypisuje danym zachowaniom", w tym zachowaniom osób trzecich) oraz heurestykami (stosowanymi przez jednostki praktycznymi, wynikającymi z doświadczenia życiowego, wyuczonymi z biegiem czasu i powtarzalnymi metodami radzenia sobie w określonych sytuacjach), reguły tworzą wzorce postępowania, określające lub wpływające na sposób korzystania z zasobu wspólnego w ramach omawianych w pracach przedsięwzięć (E. Ostrom, *Analyzing collective action*, "Agricultural Economics" 2010, 41, s. 160; Zob. więcej: E. Ostrom, *Collective action and the evolution of social norms*, "The Journal of Economic Perspectives" 2000, 14(3), s. 137-158; M. Grodzicki, *Dlaczego grupom udaje się*…, s. 71).

[900] Instytucje to natomiast – w pracach E. Ostrom – zbiory reguł, „które okazują się skuteczne w zarządzaniu zasobem wspólnym – które «działają», a zatem są powszechnie akceptowane w danej społeczności" (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…,* s. 41-42). Reguły i instytucje stanowią *law in action* – E. Ostrom traktuje o nich w kontekście ogółu „sprawdzonych w działaniu" norm (niezależnie od tego, czy normy te zostały spisane, czy funkcjonują na zasadzie zwyczaju), których przestrzeganie w danym stanie faktycznym umożliwia funkcjonowanie przedsięwzięcia (Zob. więcej: E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami,* s. 70). Pojęcia instytucji – rozumianego jako zbiór reguł – nie należy jednak utożsamiać z procesem kodyfikacji lub określonym aktem normatywnym. Instytucje mogą podlegać inkorporacji lub kodyfikacji i przybrać w szczególności postać regulaminu lub statutu, jednak nie stanowi to warunku ich zaistnienia.

w zarządzaniu zasobem wspólnym, tworzą zbiory określane przez badaczkę mianem „instytucji”[901]. W swoich pracach noblistka wyraźnie akcentuje podział „reguł” na (1) „reguły” *de iure* (normy postępowania stanowione w oficjalnej procedurze, wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego) oraz (2) „reguły” *de facto* (normy postępowania faktycznie przestrzegane przez interesariuszy).

Choć E. Ostrom posługiwała się odrębną metodyką oraz nomenklaturą, poczynione przez nią obserwacje nie pozostają obce dla przedstawicieli nauki o prawie. O rozłamie norm postępowania na te wywodzone z prawa stanowionego (określane dalej – za Leonem Petrażyckim – mianem „norm prawa oficjalnego”[902]) oraz te, które wynikają z innych

[901] Reguły nie stanowią przy tym jednolitej kategorii pojęciowej. Noblistka dzieli je ze względu na kryterium: (1) źródła pochodzenia oraz (2) miejsca, jakie zajmują w określonej hierarchii obowiązujących w ramach danego przedsięwzięcia norm (w dogmatycznoprawnym tego słowa znaczeniu). Ze względu na pierwsze kryterium, wyróżnia ona: (1) reguły *de iure* oraz (2) reguły *de facto*. Te pierwsze stanowione są w oficjalnej procedurze i wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności: ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego). Ich wspólną cechą jest więc oficjalny charakter. Reguły *de facto* to natomiast normy faktycznie przestrzegane przez samą społeczność, „które często wykraczają przeciwko prawom uchwalonym (…) bądź rozwiązują sytuacje nieprzewidziane w oficjalnie obowiązujących normach” (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie*…, s. 42). Wreszcie E. Ostrom dzieli reguły również ze względu na kryterium miejsca, jakie zajmują w określonej hierarchii obowiązujących w ramach danego przedsięwzięcia norm. W tym kontekście, wyróżnia ona: (1) „reguły wyboru konstytucyjnego”; (2) „reguły wyboru kolektywnego” oraz (3) „reguły bieżące”. Jak zauważa noblistka, „Reguły wyboru konstytucyjnego” znajdują się najwyżej w hierarchii (to swojego rodzaju „meta-reguły”). Określają one, w jaki sposób ustalane są „reguły wyboru kolektywnego”. Te z kolei normują zasady: ustalania „reguł bieżących”, bieżącego zarządzania zasobem oraz orzekania w sprawach go dotyczących. Najniżej w hierarchii znajdują się „reguły bieżące”, wpływające na codzienne decyzje osób korzystających z zasobu wspólnego, określające normy regulujące wykonywanie takich czynności, jak: pobieranie pożytków z zasobu, opieka nad zasobem, konserwacja zasobu, a także monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania reguł (E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 72-73).

[902] Normy prawa oficjalnego stanowią „prawo stosowane i popierane przez przedstawicieli władzy państwowej (…) ze względu na ich obowiązek służby społecznej” (L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności,* Warszawa 1960, t. 1, s. 307 [za:] J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna* [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020, s. 111). Do tej kategorii autor zalicza więc normy wynikające z: (1) prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego); (2) prawa wewnętrznie obowiązującego (m.in. regulaminów) ale i – z uwagi na specyfikę sposobu organizacji opisywanych w pracy przedsięwzięć – (3) regulacji stanowionych przez organizacje społeczne (art. 12 Konstytucji RP), ujętych w statutach (umowach spółek), wewnętrznych regulaminach oraz uchwałach i zarządzeniach organów, (4) umów i porozumień, w tym tych regulowanych przepisami prawa administracyjnego materialnego (np. zawieranych przez interesariuszy z organami administracji publicznej), a także m.in.: (5) zwyczaju (w normatywnym tego słowa znaczeniu) i (6) praktyki sądowej (J. Nowacki, *Przepis prawny a norma…,* s. 111).

systemów normatywnych (odpowiednio: „normy prawa nieoficjalnego”[903]) traktowało[904] bowiem wielu teoretyków i filozofów prawa, w tym między innymi: wspomniany już Leon Petrażycki[905], Jürgen Habermas[906], Tatiana Chauvin, Tomasz Stawecki oraz Piotr Winczorek[907].

W przypadku przedsięwzięć związanych z zasobami wspólnymi oba te typy norm (tworzące „prawo oficjalne” i „prawo nieoficjalne”) występują równolegle. W sytuacjach tych uwydatnia się rozłam na *ius* i *lex,* czy *law in books* oraz *law in action,* dochodzi do sytuacji *desuetudo* i *consuetudo*[908]. Pomiędzy normami prawa oficjalnego oraz normami prawa nieoficjalnego

[903] Do grupy norm wynikających z prawa nieoficjalnego zaliczyć należy natomiast te wzorce, które wynikają z innych systemów normatywnych, a więc w szczególności: (5) moralności; (6) religii oraz (7) obyczaju, ale i takich wartości jak (8) względy kulturowe, czy (9) tradycje danej społeczności. Słusznie zauważa G. Blicharz, że tak rozumiane normy nieformalne często sprowadzić można do kategorii klauzul generalnych: dobrej wiary, starannego działania, czy zasad współżycia społecznego (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie…,* s. 41). Tak rozumiane normy prawa nieoficjalnego mogą być następnie w sposób oficjalny zaakceptowany przez interesariuszy (np. poprzez ujęcie ich w statutach lub wewnętrznych regulaminach określających zasady realizacji przedsięwzięć związanych z *commons*). Odnotować należy pogląd G. Blicharza, który reguły, ze względu na źródło pochodzenia, dzieli z kolei na: (1) reguły nieformalne i (2) reguły formalne, wskazując, że: „Te pierwsze należą do tradycji danej wspólnoty, są niemal nieodróżnialne od norm moralnych. Można je zamknąć w znanej prawu klauzuli: dobrej wiary, starannego zachowania, czy stosowanej w polskim prawie klauzuli zasad współżycia społecznego” Drugi typ reguł to zasady postępowania w sposób oficjalny zaakceptowane przez wspólnotę, które wynikają z reguł nieformalnych bądź służą ich przestrzeganiu” (G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie*…, s. 41).

[904] W szczególności w kontekście relacji pomiędzy prawem stanowionym a moralnością.

[905] Zob. L. Petrazycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002, s. 8 i nast.

[906] J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 435.

[907] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*…, s. 39-43. Normy prawa nieoficjalnego różnią się od norm prawa oficjalnego w szczególności: (1) przedmiotem regulacji (podobnie jak wzorce i wartości określane w pracach E. Ostrom mianem „norm” i „heurystyk” „odnoszą się nie tylko do zewnętrznych, tj. obserwowanych przez innych ludzi, zachowań człowieka, lecz także do jego pobudek i intencji” – zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*…, s. 39-40); (2) sposobem regulacji; (3) genezą (normy prawa nieoficjalnego zazwyczaj nie posiadają heteronomicznego charakteru, a przyjmowane są przez członków danej społeczności w procesie internalizacji); (4) sposobem ogłaszania i formalizowania (często nie są spisane, ogłoszone, czy jakkolwiek uporządkowane), a także (5) sankcjonowania (sankcja „przewidziana” za naruszenie norm prawa nieoficjalnego na ogół jest rozproszona i spontaniczna i może sprowadzać się np. do ostracyzmu, potępienia ze strony grupy społecznej) Zob. więcej: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*…, s. 34-45; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, s. 77-143.

[908] (E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 70-76. Zob. także: G. Blicharz, *COMMONS – dobra wspólnie*…, s. 42-43; T. Eggertsson, *The evolution of property rights: the strange case of Iceland's health records*, “International Journal of the Commons” 2011, 5(1), s. 50-65; E. Schlager, E. Ostrom, *Property-rights*…, s. 254-255). Przykład, w którym rozłam ten jest wyraźnie widoczny, stanowi Osiedle Christiania.

zachodzą liczne związki treściowe[909] i funkcjonalne[910]. Z uwagi na powyższe, stanowienie prawa regulującego zasady realizacji przedsięwzięć związanych z zasobami wspólnymi, obywać powinno się więc przy istotnym udziale czynnika społecznego (w sposób partycypacyjny, czy też – przyjmując nomenklaturę zaproponowaną przez Jürgena Habermasa - dyskursywny[911]). Poprzez przenikanie sumnerowskich „*folkways*" do systemu prawnego, pozwoli to zapewnić spójność pomiędzy przestrzeganymi w danej społeczności normami prawa nieoficjalnego (wynikającymi m.in. z moralności, wierzeń lub obyczajów) a prawem stanowionym, znacznie przyczyniając się przy tym – jak wskazuje E. Ostrom – do powodzenia realizacji omawianych w niniejszej pracy przedsięwzięć[912].

Uprawnienie interesariuszy do samoregulacji odbywać się może w szczególności poprzez wykorzystywanie narzędzi szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, w tym korzystanie z dobrodziejstwa art. 12 Konstytucji RP (o czym będzie jeszcze mowa poniżej). Angażowanie w opisywane w pracy przedsięwzięcia organizacji społecznych: stowarzyszeń, fundacji, spółdzielni, spółek prawa handlowego (z jeden strony) oraz nawiązywanie formalnej współpracy z tego typu organizacjami przez organy administracji publicznej (z drugiej) pozwala spełniać warunek uprawnienia interesariuszy do samoregulacji w dwojaki sposób.

Po pierwsze bowiem, działanie w formie organizacji zapewnia legitymację. Organizacje społeczne (w szczególności te posiadające osobowość prawną) mogą zawierać porozumienia z organami administracji publicznej, pozywać i być pozywane, a także samodzielnie uczestniczyć w procesach stanowienia prawa (np. w ramach konsultacji społecznych) oraz wydawania decyzji administracyjnych. Po drugie zaś, autonomia działania organizacji społecznych, przejawiająca się w możliwości uchwalania wewnętrznie obowiązujących norm

[909] Spoglądając na tę relację poprzez pryzmat treści norm, prawo oficjalne oraz wartości składające się na prawo nieoficjalne (moralność interesariuszy, obyczaje) pozostają ze sobą w relacji krzyżowania się (zachodzi tu stosunek niezależności; zob.: O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2007, s. 68-69). Normy wynikające z obu tych systemów, w przypadku zbieżności przedmiotu regulacji, mogą dopełniać się lub pozostawać ze sobą w sprzeczności. Odnotować należy również inną koncepcję, zgodnie z którą „prawo (oficjalne – przyp. K.O.) stanowi swoiste minimum moralności" W tym ujęciu nie istniałyby normy prawne (prawa oficjalnego), które nie byłyby związane z oceną moralną (T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*…, s. 42).

[910] W ujęciu funkcjonalnym natomiast oba systemy „oddziałują na siebie (...), „współkształtują się, odsyłają od jednych norm do drugich, wspierają się wzajemnie lub osłabiają się" (T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa…,* s. 43). Niezależnie od tego, czy na relację pomiędzy prawem a innymi systemami normatywnymi (w szczególności moralnością) spojrzeć przez pryzmat koncepcji pozytywistycznych (m.in. „teza o rozdziale prawa i moralności"), prawnonaturalnych („związek konieczny między prawem a moralnością"), czy wreszcie integralnej filozofii prawa, związki pomiędzy prawem a tymi systemami istnieją i mogą podlegać badaniu. Zob. także m.in. T. Pietrzykowski, *„Miękki" pozytywizm i spór o regułę uznania* [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 99-106.

[911] J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie…*, s. 435.

[912] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, s. 79-142.

postępowania, pozwala – do pewnego stopnia – zapewniać spójność pomiędzy wspomnianym już prawem nieoficjalnym, a prawem oficjalnym. Jak podkreśla się w literaturze: „we współczesnych liberalnych i demokratycznych społeczeństwach organizacje społeczne (…) same rozstrzygają o własnych sprawach, a prawo powszechnie obowiązujące powstrzymuje się od rozstrzygania tych spraw”[913]. Ustalanie – w sposób oddolny, deliberatywny, czy też dyskursywny – statutów, wewnętrznych regulaminów, przyjmowanie uchwał przez właściwe organy tych organizacji, nie tylko pozwala zapewnić spójność stanowionych norm z wartościami, jakimi kierują się interesariusze, ale nadto umożliwia ich egzekwowanie we właściwych procedurach[914]. Sposób spełnienia wymogu w zakresie uprawnienia interesariuszy do samoregulacji w przypadku opisanych w pracy przedsięwzięć określa Tabela nr 16.

Tabela nr 16: Sposób spełnienia wymogów w zakresie uprawnienia interesariuszy do samoregulacji w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw:

Przypadek	Sposób spełnienia (krótka charakterystyka)
Osiedle Christiania	Przed wykupieniem terenów Osiedla przez Fundację Wolnego Miasta Christianii, uprawnienie interesariuszy do samoregulacji wynikało z: (1) umów ramowych zawieranych z rządem Królestwa Danii, a także (2) szczególnego statusu prawnego tego Osiedla, nadanego (a następnie zmienianego) kolejnymi ustawami. Uprawnienie to nie było przy tym nieograniczone, a *gros* kompetencji w dalszym ciągu wykonywane było przez instytucje rządowe. Po utworzeniu Fonden Fristaden Christiania i wkupienie przez fundację nieruchomości wchodzących w skład Osiedla, uprawnienie do samoregulacji jest nierozłącznie związane z faktem zarządzania Osiedlem przez organizację prywatną (fundację).

[913] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*…, s. 38. Co oczywiste, regulacje wewnętrzne, stanowione przez organy organizacji, o których mowa w art. 12 Konstytucji RP, nie mogą być sprzeczne z normami prawa powszechnie obowiązującego.

[914] Zauważyć przy tym należy, że normy regulujące zasady korzystania z zasobu wspólnego i zarządzania nim mogą (i powinny) zostać uporządkowane w sposób hierarchiczny. Podobnie jak w pracach Hansa Kelsena, system norm określających zasady realizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach opisywanego w pracy modelu „powstaje w wyniku kolejnych aktów stanowienia, które dokonywane są w ten sposób, że normy stojące niżej w hierarchii ustanawiane są na podstawie norm hierarchicznie wyższych, które wskazują organ delegowany do wydawania norm hierarchicznie niższych” (J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna* [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa,* s. 103). Na samej górze hierarchii znajdują się (1) normy regulujące zasady ustalania norm niższego rzędu (wynikające w szczególności z aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także aktów stanowionych przez same osoby zaangażowane w przedsięwzięcie, np. statutów właściwych organizacji, a określające w szczególności sposób i osoby uprawnione do podejmowania decyzji dotyczących danego przedsięwzięcia); (2) normy regulujące sposób zarządzania zasobem wspólnym (w tym określające to, komu i na jakich zasadach przysługuje ewentualne prawo przetworzenia zasobu wspólnego, jego zużycia lub zniszczenia). Najniżej w hierarchii znajdują się (3) normy regulujące sposób korzystania z zasobu wspólnego (w tym określające, komu i na jakich zasadach przysługuje prawo posiadania zasobu wspólnego, używania go oraz pobierania z niego pożytków – według nomenklatury prezentowanej przez E. Ostrom będą to „reguły bieżące”) (zob. E. Schlager, E. Ostrom, P*roperty-rights regimes…,* s. 250).

Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu	Wyraz uprawnienia interesariuszy do samoregulacji stanowiły wprowadzone na mocy Regulaminów mechanizmy (1) współzarządzania (sprowadzający się do obowiązku przeprowadzenia formalnych negocjacji i zawarcia umowy o współpracę) oraz (2) samozarządzania zasobami wspólnymi (mogący przybrać postać: miejskiego użytkowania obywatelskiego i zbiorowego zbiorowego zarządzania obywatelskiego oraz fundacji zasobów wspólnych). Wszystkie te instytucje (oraz ich poszczególne postaci) ukierunkowane były na uprawnienie interesariuszy do oddolnego kształtowania reguł realizacji przedsięwzięć.
Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”	Uprawnienie interesariuszy do samoregulacji wynika z wprowadzenia do hiszpańskiego porządku prawnego instytucji właściwych dla energetyki obywatelskiej oraz umożliwienie: produkowania, magazynowania i dostarczania energii elektrycznej spółdzielniom energetycznym. Interesariusze, działając poprzez organy spółdzielni energetycznej, zgodnie z zasadami rochdaleskimi, mogą samodzielnie kształtować wewnętrzne zasady postępowania.
Rzeka Whanganui (Te Awa Tupua)	Te Mana o Te Awa Tupua (pierwszy z dokumentów składających się na treść ugody Rukuku WHakatupua) zobowiązywał strony ugody do ukształtowania struktury organizacyjnoprawnej utworzonej osoby prawnej w sposób przyczyniający się do zwiększenia stopnia zaangażowania członków rdzennej społeczności w działania związne z zarządzaniem rzeką i korzystaniem z niej. Na mocy ustawy z 2017 r. Te Awa Tupua (jako osoba prawna) działa przez swoje organy: Te Pou Tupua, Te Karewao oraz Te Kōpuka, w skład których (zgodnie z brzmieniem ustawy z 2017 r,) muszą wchodzić przedstawiciele lokalnych plemion.

Oprac. własne.

4.6.4. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej

Opisane powyżej cele przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi łączy jeden wspólny mianownik – poprzez koncentrację na rozwiązaniach umożliwiających interesariuszom wspieranie (a niekiedy wręcz wyręczanie) organów administracji publicznej w realizacji zadań publicznych, pozwalają zbliżać administrację do obywatela. Zbliżenie to nie powinno być przy tym zjawiskiem wyłącznie jednostronnym, to jest polegającym jedynie na aktywności samych interesariuszy.

Aby umożliwić interesariuszom angażowanie się w procesy związane z realizacją zadań publicznych (w tym zadań z zakresu gospodarki komunalnej) z wykorzystaniem omawianego w pracy modelu, organy administracji publicznej powinny – przynajmniej w pewnym stopniu – powstrzymać się od egzekwowania władztwa administracyjnego w odniesieniu do *commons*, koncentrując się na podejmowaniu działań zaliczanych w literaturze do kategorii

„niewładczych”[915]. Pojęcie odstąpienia władztwa – którym posłużył się autor w dalszej części pracy – utożsamiać należy ze zmniejszeniem stopnia władczości aktywności administracyjnej w odniesieniu do zarządzania zasobem wspólnym, dekoncentracji kompetencji przysługujących organom administracji publicznej, a także wyposażeniem interesariuszy w niezbędne zasoby i środki, przy zapewnieniu możliwości swobodnej samoregulacji.

W polskim porządku prawnym, władztwo administracyjne (*imperium*) to „szczególna postać władztwa państwowego. Polega ono na uprawnieniu organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego przez wydawanie aktów prawnych oraz do stosowania przymusu w celu ich zrealizowania”[916]. Organy administracji publicznej działają przy tym zarówno w sferze *imperium*, stosując przymus fizyczny lub psychiczny (wydając akty administracyjne, w tym określające zakazy i nakazy określonego postępowania, a następnie egzekwując ich wykonanie), jak podejmują szereg działań i czynności o charakterze niewładczym (określanych mianem „gestii”, zaliczanych do sfery *dominium* działania administracji publicznej). Do tej drugiej kategorii działań przypisać należy te, „które albo są podejmowane według normy prawa cywilnego (umowy cywilnoprawne), albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu (umowy administracyjne, porozumienia administracyjne)”[917].

Wśród działań administracji publicznej, klasycznie zaliczanych do kategorii „władczych”, w literaturze wymienia się (1) wydawanie aktów prawnych (normatywnych[918] oraz administracyjnych[919], w tym decyzji i postanowień). Do form niewładczych zaliczyć należy natomiast podejmowanie przez organy administracji publicznej: (2) działań konsensualnych (w formie: umów cywilnych, umów administracyjnych, porozumień administracyjnych, czy ugód) oraz (3) działań faktycznych (mogących przybrać postać działań społeczno-organizatorskich, czynności materialno-technicznych oraz wydawania zaświadczeń)[920].

[915] O których mowa będzie poniżej.
[916] P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 113.
[917] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 47.
[918] Powszechnie oraz wewnętrznie obowiązujących.
[919] Generalnych oraz indywidualnych.
[920] Zob. m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 429-451; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* s. 268-305.

W praktyce podział na administrację władczą i niewładczą zaciera się. Organy administracji publicznej podejmują działania, które określić można jako „mniej" lub „bardziej władcze" (władztwo jest bowiem stopniowalne). Również w przypadku tych działań, które w literaturze określa się mianem „niewładczych", pozycja stron (organu administracji publicznej oraz podmiotu spoza systemu administracji publicznej) zazwyczaj nie jest równa. Podyktowane jest to faktem, iż organy administracji publicznej w sferze regulowanej prawem cywilnym nierzadko występują w roli monopolisty[921]. Często zdarza się także, że załatwienie sprawy administracyjnej wymaga podjęcia przez organ szeregu następujących po sobie czynności, z których jedne zaliczane będą do sfery *imperium*, a inne – *dominium* działania administracji publicznej[922]. W dodatku, jak zauważa Mariusz Krawczyk: „Prawo coraz częściej wymaga różnego rodzaju pertraktacji i uzgodnień z samymi zainteresowanymi"[923].

Ze względu na powyższe, przywołać należy pogląd J. Zimmermanna, który zamiast dychotomicznego podziału na sferę *imperium* i *dominium*, postuluje wyodrębnienie kilku uzupełniających się funkcji administracji publicznej: (1) władczej (porządkowo-reglamentacyjnej); (2) administracji świadczącej; (3) kierującej (organizatorskiej) oraz (4) właścicielskiej. Do pierwszej z nich J. Zimmermann zalicza działania podejmowane przez organy administracji publicznej w dziedzinach takich jak m.in. porządek i bezpieczeństwo publiczne, „świadczenia osobiste lub rzeczowe, wywłaszczenia czy prawo o ruchu drogowym, pozwolenia, zakazy i nakazy"[924]. Działania zaliczane do funkcji administracji świadczącej związane są z koncepcją państwa socjalnego i obejmują „stosowanie różnych środków pomocy dla obywatela w sposób bezpośredni (zasiłki) lub pośredni, przez tworzenie urządzeń i instytucji potrzebnych obywatelowi"[925]. Funkcja kierująca administracji publicznej polega natomiast na „popieraniu rozwoju i na kierowaniu całymi dziedzinami życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego"[926]. Z kolei, w ramach funkcji właścicielskiej administracja „wykonuje uprawnienia właścicielskie w stosunku do majątku publicznego będącego w jej dyspozycji"[927].

---

[921] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 48.
[922] Sytuacja taka określana jest w literaturze mianem „ciągu działań prawnych" lub „działań złożonych administracji" (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* s. 271).
[923] M. Krawczyk, *Władztwo administracyjne a sfery działania administracji publicznej* [w:] M. Krawczyk (red.), *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, LEX/el.
[924] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 43.
[925] *Ibidem.*
[926] *Ibidem.*
[927] *Ibidem.*

Celem tak zarysowanego odstąpienia władztwa – w powyższym kontekście – nie staje się trwałe pozbawienie organów administracji publicznej możliwości działania w sferze *imperium*. Nie chodzi też o to, aby organy zaangażowane w realizację przedsięwzięcia dotyczącego zasobu wspólnego w ogóle nie mogły (przynajmniej w tym zakresie) instrumentów tego władztwa wykorzystywać. Wręcz przeciwnie, praktyka ukazuje, że organy administracji publicznej zaangażowane w opisywane w pracy przedsięwzięcia często wykorzystują formy działania zaliczane do sfery *imperium* przede wszystkim na pierwszych etapach ich realizacji, aby w ten sposób stworzyć odpowiednie ramy regulacyjne umożliwiające szerokie wykorzystywanie form konsensualnych (niewładczych), czy podejmowanie działań faktycznych (społeczno-organizatorskich lub materialno-technicznych).

Odstępując władztwa, organy administracji publicznej doprowadzają więc do sytuacji, w której, w efekcie określonych działań faktycznych (np. prowadzonych z interesariuszami negocjacji) lub prawnych (przyjęcia określonych aktów normatywnych, wydania decyzji administracyjnych), dochodzi do zmniejszenie stopnia władczości aktywności administracyjnej w odniesieniu do zarządzania zasobem wspólnym. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej nie może przy tym doprowadzić do sytuacji, w której władztwo nad zasobem wspólnym nie byłoby w ogóle wykonywane. Pozostawienie zasobu wspólnego bez opieki zazwyczaj niechybnie doprowadziłoby do jego wyniszczenia, wyczerpania lub degradacji; stanowiłoby więc zaprzeczenie celu omawianego modelu. Kompetencja do zarządzania zasobem wspólnym musi więc zostać przekazana (choć, jak wskazano wcześniej, nie musi, a nawet nie powinno, wiązać się to z całkowitym wyzbyciem się przez jednostki samorządu terytorialnego wszelkich kompetencji przysługujących im względem zasobu).

W tym zakresie[928] jawi się istotna rola instytucji właściwych dla szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Chcąc zwiększyć szansę na powodzenie przedsięwzięć, organy administracji publicznej powinny, z jednej strony – uprawnić (w określonym zakresie) interesariuszy lub ich zrzeszenia do wykonywania działań władczych w odniesieniu do zasobu (np. poprzez zawieranie właściwych porozumień[929] czy umów, na mocy której interesariusze nabędą prawo do podejmowania wiążących decyzji w odniesieniu do zasobu) wyposażając je przy tym we właściwe zasoby i środki, z drugiej zaś – powstrzymać się od wykorzystywania

[928] Podobnie jak w przypadku innych opisanych w pracy warunków realizacji przedsięwzięcia w myśl modelu.
[929] W tym kontekście uwidacznia się potrzeba wprowadzenia do polskiego porządku prawnego porozumień administracyjnych.

w odniesieniu do zasobu, działań władczych (porządkowo-reglamentacyjnych) na rzecz tych właściwych dla sfer: świadczącej, kierującej (organizatorskiej) i właścicielskiej administracji publicznej.

Powyższa teza znajduje uzasadnienie w analizie opisanych w pracy przedsięwzięć. W przypadku wszystkich z nich, dążenie do realizacji celów modelu odbywało się bowiem poprzez odstąpienie (ograniczenie) funkcji władczej uczestniczących w danym przedsięwzięciu podmiotów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego), na rzecz wzmacniania roli instrumentów właściwych dla sfer: świadczącej, kierującej (organizatorskiej) i właścicielskiej administracji publicznej. Odstąpienie (ograniczenie) to miało przy tym miejsce na różnych etapach realizacji przedsięwzięć; co również istotne – w zależności od danego przypadku – odbywało się dobrowolnie lub było wynikiem długotrwałych pertraktacji pomiędzy organami administracji publicznej a samymi interesariuszami. Sposób uwzględnienia tego wymogu w przypadku opisanych w pracy przedsięwzięć określa Tabela nr 17.

Tabela nr 17: Sposób spełnienia wymogu w zakresie odstąpienia władztwa w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw:

Przypadek	Sposób spełnienia (krótka charakterystyka)
Osiedle Christiania	Stopień ograniczenia funkcji władczej uczestniczących w przedsięwzięciu organów administracji rządowej na przestrzeni lat różnił się i zależał od tego, które ze stronnictw politycznych sprawowało władzę w Danii. Ustawą nr 399 z dnia 7 czerwca 1989 r. o użytkowaniu obszaru Christianii wprowadzono liczne wyjątki od postanowień powszechnie obowiązującego prawa budowlanego, przyznając szereg kompetencji w tym zakresie ministrowi ds. obrony narodowej. W ślad za przyjęciem ustawy doszło do zawarcia umowy ramowej pomiędzy mieszkańcami Christianii a rządem Królestwa Danii, doprowadzając do uregulowania statusu prawnego interesariuszy i przyznania im „zbiorowego prawa użytkowania" terenów Osiedla. Autonomiczny status osiedla ograniczony został w 2004 r., kiedy to doszło do nowelizacji ustawy. W wyniku wykupienia terenów osiedla przez Fundację Wolnego Miasta Christianii doszło w konsekwencji do odstąpienia władztwa na rzecz tej organizacji.
Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu	Wyraz odstąpienia władztwa stanowiły wprowadzone na mocy Regulaminów mechanizmy (1) współzarządzania (sprowadzający się do obowiązku przeprowadzenia formalnych negocjacji i zawarcia umowy o współpracę) oraz (2) samozarządzania zasobami wspólnymi (mogący przybrać postać: miejskiego użytkowania obywatelskiego i zbiorowego zarządzania obywatelskiego oraz fundacji zasobów wspólnych). Wszystkie te instytucje (oraz ich poszczególne postaci) ukierunkowane były na odstąpienie władztwa. Zauważyć należy, że w odniesieniu do instytucji fundacji zasobów wspólnych: (1) Miasto zobowiązywało się do niepodejmowania określonych

	działań prawnych, które mogłoby wpłynąć na możliwość korzystania z zasobu, a nadto (2) po zakończeniu współpracy zasób mógł zostać trwale przekazany na rzecz Fundacji.
Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”	W przypadku Spółdzielni Socjalnej „Energía Bonita”, zmniejszenie stopnia władczości aktywności administracyjnej stanowi wynik zmian instytucjonalnych (systemowych) – w tym wypadku podyktowanych rozwojem energetyki obywatelskiej.
Rzeka Whanganui (Te Awa Tupua)	Wyrazem odstąpienia władztwa było nadanie, na mocy ustawy z 2017 r., osobowości prawnej rzece Te Awa Tupua, przeniesienie na nią *ex lege* prawa własności gruntów oraz upoważnienie jej do nabywania innych praw rzeczowych, w tym prawa własności nieruchomości. Te Pou Tupua (organ wykonawczy rzeki) uzyskał status organu władzy publicznej w rozumieniu ustawy z 22 lipca 1991 r. o zarządzaniu zasobami i uprawniony został do realizacji określonych w ustawie zadań publicznych oraz do zawierania z jednostkami samorządu terytorialnego umów o wspólne zarządzanie umożliwiających wspólne wykonywanie funkcji, uprawnień lub obowiązków. Podobne uprawnienia przysługują także trustowi Ngā Tāngata Tiaki. Te Pou Tupua może również przyjąć od jednostki samorządu terytorialnego kompetencje do decydowania o wyrażeniu zgody na podejmowanie określonej działalności na terenie koryta rzeki. Rzeka korzysta także ze szczególnych zasad opodatkowania.

Oprac. własne.

4.6.5. Podział zadań pomiędzy interesariuszy

Jak wspomniano wcześniej, jednym z warunków realizacji przedsięwzięcia w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jest umożliwienie interesariuszom wykonywania przedmiotowo różnych kategorii zadań oraz funkcji, w tym: (1) zarządzania przedsięwzięciem; (2) monitorowania realizacji przedsięwzięcia i wykrywania ewentualnych naruszeń ustalonych wcześniej norm; (3) stosowania proporcjonalnych sankcji w przypadku wykrycia naruszeń (np. kar finansowych czy też kar ograniczenia w prawach członka lub pozbawienia członkostwa w organizacji zajmującej się koordynacją przedsięwzięcia), a także (4) rozwiązywania sporów, które występować mogą pomiędzy interesariuszami, w sposób polubowny[930].

Jak zauważa E. Ostrom, wszystkie powyższe zadania (a więc: zarządzanie, monitorowanie, wykrywanie naruszeń i stosowanie sankcji oraz rozwiązywanie sporów) wykonywane powinny być przez samych interesariuszy (bezpośrednio lub przez powołane w tym celu organy). Przejęcie faktycznej kontroli nad zasobem wspólnym stanowi bowiem konsekwencję upoważnienia interesariuszy do wykonywania określonych zadań w odniesieniu do zasobu wspólnego oraz odstąpienia – w tym zakresie – władztwa przez organy administracji

[930] Zob. uwagi poczynione w części 4.6.1. pracy.

publicznej. Oznacza to, że struktura organizacyjna omawianych w pracy przedsięwzięć nie powinna być jednolita, a zamiast tego, w ramach niej, interesariusze pełnić powinni różne, określone wcześniej role. Przykładowe kategorie ról mogących wystąpić w ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi określa Tabela nr 18.

Tabela nr 18: Przykładowe kategorie ról występujących w ramach przedsięwzięcia:

Rola	Objaśnienie
Zarządzanie	Pod terminem „zarządzanie" skrywa się uprawnienie do prowadzenia spraw (w tym stanowienia norm regulujących zasady korzystania z zasobu wspólnego) oraz do reprezentacji interesariuszy zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia.
Monitorowanie i wykrywanie naruszeń	Interesariusze powinni wybrać ze swojego grona osoby, których zadaniem będzie sprawowanie bieżącego nadzoru nad korzystaniem z zasobu, aby korzystanie to (w tym pobieranie z niego pożytków) odbywało się zgodnie z ustalonymi wcześniej regułami.
Sankcjonowanie naruszeń	Sposób organizacji przedsięwzięcia powinien przewidywać istnienie progresywnych sankcji za naruszenie ustalonych wcześniej reguł (np. kara finansowa, nagana, wydalenie z organizacji). Oznacza to, że w ramach struktury organizacyjnej zajmującej się zarządzaniem przedsięwzięciem istnieć powinny osoby, którym przysługiwać będzie uprawnienie do nakładania sankcji w przypadku naruszenia reguł przez interesariuszy. Z uwagi na demokratyczny charakter przedsięwzięcia zaleca się, aby uprawnionym do nakładania sankcji było ciało kolegialne (np. zebranie wszystkich interesariuszy), a od decyzji takiej obwinionemu przysługiwało odwołanie.
Rozwiązywanie sporów	Interesariusze powinni mieć „natychmiastowy dostęp do niedrogich lokalnych sposobów i miejsc rozwiązywania konfliktów między [interesariuszami] lub między [interesariuszami] i urzędnikami". Zasadnym staje się wykorzystanie mechanizmów alternatywnego rozwiązywania sporów w drodze: negocjacji, mediacji lub arbitrażu.

Oprac. własne na podstawie: E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami,* s. 123-143; wykorzystany w tabeli cytat pochodzi ze str. 139.

W ramach przedsięwzięcia realizowanego w myśl omawianego w pracy modelu realizowane powinny być bez wyjątku wszystkie z wymienionych powyżej zadań (przy czym mogą występować również inne), przy czym poszczególne role sprawować powinni przede wszystkim sami interesariusze. W tym zakresie, wymienione powyżej zadania wykonywane mogą być w szczególności przez osoby fizyczne (będących: mieszkańcami, wolontariuszami, członkami lub członkami organów organizacji instytucjonalnie zaangażowanej w realizację przedsięwzięcia). Nic nie stoi jednak, na przeszkodzie, aby niektóre zadania „przypisane" zostały (np. na mocy umowy cywilnoprawnej) bezpośrednio do danej organizacji (osoby

prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, o której mowa w art. 33(1) k.c.). Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której poszczególne zadania podzielone zostaną pomiędzy kilka zaangażowanych w przedsięwzięcie organizacji w taki sposób, aby za realizację danego zadania odpowiadał inny podmiot. Dopuścić należy również możliwość zaangażowania w wykonywanie poszczególnych zadań: osób trzecich, niezwiązanych wcześniej z procesem realizacji przedsięwzięcia [931], a także pracowników urzędu lub osoby oddelegowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jej jednostki pomocnicze lub jednostki organizacyjne – jednak (z uwagi na oddolny i społeczny charakter przedsięwzięć) jedynie pomocniczo.

Podmioty zaangażowane w wykonywanie powyższych zadań (niezależnie od przybranej formuły) ponosić powinny odpowiedzialność przed ogółem interesariuszy. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby otrzymywały one odpowiednie wynagrodzenie z tytułu pełnionej funkcji[932]. Co również istotne, powyższe zadania przyznawane powinny być na czas określony (kadencyjność). W świetle powyższych ustaleń zauważyć należy ponadto, że jeden podmiot pełnić może więcej niż jedną rolę. Sposób uwzględnienia tego wymogu w przypadku przedsięwzięć opisanych w pracy określa Tabela nr 19.

Tabela nr 19: Sposób spełnienia wymogów w zakresie podziału zadań w przypadku opisanych w Rozdziale II pracy inicjatyw:

Przypadek	Sposób spełnienia (krótka charakterystyka)
Osiedle Christiania	Christiania stanowi miejsce starć interesów różnych grup społecznych: (1) mieszkańców; (2) organów administracji publicznych oraz służb mundurowych; (3) turystów oraz (4) lokalnych handlarzy narkotyków (tzw. *Pushers*). Nie zawsze w pełni intencjonalnie, każda z tych grup pełniła określoną wolę w przedsięwzięciu. Niezależnie od powyższego, w ramach przedsięwzięcia na przestrzeni lat funkcjonowały m.in.: (1) otwarte zebranie ogółu mieszkańców (sprawujące określone funkcje z zakresu zarządzania przedsięwzięciem, posiadające kompetencję do sankcjonowania naruszeń i rozwiązywania sporów) oraz *Natteravn* (straż nocna zajmująca się monitorowaniem i wykrywaniem naruszeń ustalonych wcześniej reguł). Aktualnie kluczową rolę w sprawowaniu wymienionych wyżej funkcji pełni Fundacja Wolnego Miasta Christianii (działająca poprzez jej poszczególne statutowe organy).

[931] Mowa tu o sytuacji, w której wykonanie danego zadania zostaje incydentalnie (*ad hoc*) przekazane osobie, która wcześniej nie była zaangażowana w proces realizacji przedsięwzięcia realizowanego w myśl modelu. Sytuacja taka może mieć miejsce np. w odniesieniu do zewnętrznych mediatorów lub arbitrów, powołanych do rozwiązania sporu pomiędzy interesariuszami w sposób polubowny. Nie zawsze bowiem interesariusze będą posiadali określone umiejętności do tego, by skutecznie realizować dane zadanie w sposób samodzielny.
[932] E. Ostrom, Dysponowanie wspólnymi zasobami, s. 133-134.

Zarządzanie zasobami wspólnymi Miasta Turynu	Rada Miasta w porozumieniu z Radami Dzielnic utworzyła Rejestr Gwarantów oraz Radę Stałą ds. Miejskich Zasobów Wspólnych Miasta Turynu. Szczegółowa struktura organizacyjno-prawna (a co za tym idzie – również i podział kompetencji) wynikała natomiast z formuły prawnej w jakiej działał operator projektu (np. organizacja społeczna, z którą Miasto zawarło umowę o współpracę) oraz z treści samej umowy o współpracę. Przykładowo, w przypadku Corso Taranto 160 umowa przewidywała powołanie Zarządu, w skład którego wejść mieli: (1) co najmniej jeden przedstawiciel każdego z Wnioskodawców; (2) przedstawiciel Centro Interculturale oraz (3) osoba wyznaczona przez władze Dystryktu 6.
Spółdzielnia Energetyczna „Energía Bonita”	W ramach spółdzielni funkcjonują następujące organy: (1) Walne Zgromadzenie; (2) Zarząd oraz (3) Rada Audytorów. Kompetencja do zarządzania dzielona jest pomiędzy Walmne Zgromadzenie oraz Zarząd. Zarząd posiada także kompetencję do monitorowania i wykrywania naruszeń oraz ich sankcjonowania (z tym, że od uchwały w sprawie nałożenia sankcji osoba obwiniona może odwołać się do Walnego Zgromadzenia). Statut częściowo przewiduje wewnętrzną procedurę rozstrzygania sporów (procedura ta odnosi się do nakładania określonych w statucie sankcji).
Rzeka Whanganui (Te Awa Tupua)	Zgodnie z ustawą z 2017 r. Te Awa Tupua (jako osoba prawna) działa przez swoje organy: Te Pou Tupua, Te Karewao oraz Te Kōpuka. Ostatni z nich uprawniony został do powołania specjalnej grupy sterującej (w celu zapewnienia, że jego działania będą skuteczne, efektywne i oparte na zasadzie współpracy) oraz komisji do rozpatrywania poszczególnych spraw. Kompetencja do zarządzania przedsięwzięciem została podzielona pomiędzy wszystkie z ww. organów (zob. ustawę z 2017 r.), choć w największym zakresie realizowana jest przez Te Pou Tupua. Monitorowanie i wykrywanie naruszeń (w szczególności w kontekście zapewnienia zgodności działania Te Awa Tupua ze strategią Te Heke Ngahuru) to z kolei zadanie Te Kōpuka. Organ ten zobligowany został także do organizowania przestrzeni do dyskusji na temat stanu (dosłownie: „the health and well-being”) rzeki pomiędzy zainteresowanymi stronami (co zakwalifikować można jako kompetencję w zakresie zapewnienia forum dla polubownego rozwiązywania ewentualnych sporów).

Oprac. własne.

4.7. Podsumowanie

Zaproponowany model opiera się na czerech głównych determinantach: (1) celach; (2) przedmiocie, (3) podmiocie oraz (4) sposobie zorganizowania. Pierwszy z zaproponowanych celów jest oczywiście kluczowy dla tematyki niniejszej dysertacji. W tym sensie, omawiane w pracy przedsięwzięcia powinny przede wszystkim służyć uspołecznianiu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Nie jest to jednak cel jedyny. Partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi umożliwia także zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej (oddolnie, przez samych mieszkańców), sprzyja ochronie zasobów wspólnych oraz ich

otoczenia (z uwagi na objęcie ich pieczą w wyniku realizowanych wspólnie działań), a ponadto przyczynia się do demokratyzacji procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym (poprzez promowanie demokratycznych, dyskursywnych i oddolnych sposobów podejmowania decyzji).

Kwestie przedmiotowo-podmiotowe modelu były już wielokrotnie podnoszone na łamach niniejszej pracy. Autor ograniczy się więc jedynie do stwierdzenia, że kategorie pojęciowe zasobów wspólnych (przedmiot przedsięwzięcia), jak i interesariuszy (podmiot przedsięwzięcia) obejmują szeroki zakres desygnatów. Owa różnorodność pozwala na szerokie zastosowanie omawianego modelu.

Z punktu widzenia zdolności aplikacyjnej modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, kluczową rolę odgrywa natomiast właściwy sposób zorganizowania przedsięwzięcia. Opisane w niniejszym rozdziale czynności i działania nie tylko pozwalają bowiem zidentyfikować przedsięwzięcie realizowane w myśl modelu. Co wykazuje szereg badań empirycznych - (1) podjęcie właściwych czynności przygotowawczych (opisanych powyżej); (2) wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby i środki; (3) uprawnienie ich do samoregulacji; (4) odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej oraz (5) właściwy podział kompetencji, bezpośrednio przekładają się na powodzenie realizowanych w myśl modelu przedsięwzięć.

Próba redukcji tak różnorodnych przypadków zarządzania zasobami wspólnymi do ramowych założeń, by następnie wyprowadzić z nich ogólną wizję najważniejszych dla nauki o prawie właściwości omawianego zjawiska, stanowi wyzwanie. Wymaga bowiem poszukiwania pewnych punktów wspólnych pomiędzy przedsięwzięciami, które często, przynajmniej na pierwszy rzut oka, różnią się: celem, przedmiotem, sylwetkami osób zaangażowanych, czy sposobem zorganizowania, a także kontekstem sytuacyjnym. Osoby zaangażowane w zarządzanie nowozelandzką rzeką mierzyć będą się z gruntu innymi problemami niż mieszkańcy wielkich europejskich metropolii, chcący uwspólnić przestrzeń publiczną przy współpracy z organami administracji publicznej. W ocenie autora, owa różnorodność stanowi jednak o wysokiej zdolności aplikacyjnej proponowanego modelu. Pewna doza ogólności, która wybrzmiewa z poszczególnych, odpowiednio wyselekcjonowanych jego składowych sprawia, że model ten cechuje się wysoką zdolnością do aplikacji oraz replikacji w często zróżnicowanych stanach faktycznych.

Rozdział V. Normatywne uwarunkowania partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Wnioski *de lege lata*

5.1. Uwagi ogólne

Opisany w poprzednim rozdziale niniejszej pracy model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi nie stanowi konstrukcji jedynie abstrakcyjnej. Wręcz przeciwnie – jego zasadnicze elementy czerpią z obowiązujących regulacji, a praktyka powierzania mieszkańcom określonych funkcji w sferze wykonywania zadań publicznych (w szczególności zadań z zakresu gospodarki komunalnej) oraz gospodarowania mieniem samorządowym znajduje oparcie w licznych instytucjach prawa publicznego. Normatywny „ekosystem", służący tak rozumianemu uspołecznianiu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej tworzą zarówno przepisy ustaw samorządowych, jak i wielu aktów sektorowych, takich jak w szczególności: (1) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; (2) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; (3) ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy wreszcie (4) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Celem niniejszego rozdziału stało się więc uporządkowanie i rekonstrukcja uwarunkowań prawnych modelu poprzez wskazanie podstaw, które umożliwią jego wdrożenie z ograniczeniem ingerencji prawotwórczej (tak na szczeblu centralnym, jak i na poziomie samorządowym) do niezbędnego minimum. W przedstawionej poniżej analizie autor skupił się na instrumentach, które – przy zachowaniu wymogów wynikających z zasady legalizmu oraz reżimów gospodarowania mieniem publicznym – pozwalają na realne przeniesienie decyzyjności na wspólnotę tworzoną przez faktycznych użytkowników konkretnego zasobu wspólnego.
W tym sensie model nie stanowi więc konkurencji wobec klasycznych form działania administracji, lecz może być odczytywany jako ich dopełnienie, pozwalające realizować współczesne standardy dobrej administracji.

Z powyższych względów, cały niniejszy rozdział poświęcono normatywnym uwarunkowaniom modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, z tym zastrzeżeniem, że analiza prowadzona w tej części rozprawy ograniczona została przede wszystkim do tych elementów konstrukcyjnych modelu, które determinują sposób zorganizowania przedsięwzięć opisanych

w pracy. Determinanty kształtujące tę płaszczyznę modelu w sposób naturalny przesądziły zarazem o układzie strukturalnym prezentowanego rozdziału.

Celem zarysowania szerszego kontekstu normatywnego, w którym sytuować należy model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, w pierwszej kolejności autor odwołał się do regulacji konstytucyjnych oraz do aktów prawa międzynarodowego i unijnego. Następnie przedmiotem analizy autor uczynił konkretne podstawy prawne umożliwiające implementację założeń modelu, rekonstruowane na gruncie przepisów składających się na system prawa administracyjnego materialnego, w tym zwłaszcza ustaw samorządowych i określonych aktów o charakterze sektorowym.

Przed przywołaniem owych podstaw normatywnych, niezbędnym stało się dokonanie pewnych ustaleń wstępnych, które pozwolą nadać odpowiednie ramy prezentowanemu wywodowi. Po pierwsze, poczynione w tym rozdziale uwagi – w szczególności w zakresie dotyczącym normatywnych aspektów wyposażania interesariuszy w niezbędne zasoby – odnoszą się do zarządzania zasobami wspólnymi, które (przynajmniej w momencie implementacji opisywanego modelu) stanowią mienie samorządowe. O ile poszczególne determinanty modelu wykorzystane mogą zostać także w odniesieniu do zarządzania zasobem wspólnym o w pełni niepublicznym charakterze (pod warunkiem, że zasób taki w ogóle spełniać będzie kryteria definicyjne pojęcia zasobu wspólnego[933]), rozwiązanie takie pozostaje poza przedmiotem niniejszej pracy.

Po drugie, w części tej autor skupił na rozwiązaniach umożliwiających realizację przedsięwzięć w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi przede wszystkim na stopniu gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pozostającej najbliżej obywatela, a przez to tworzącej najbardziej adekwatną przestrzeń dla urzeczywistniania zasady pomocniczości. Przyjęcie tej perspektywy uzasadnia także okoliczność, że spośród zadań z zakresu gospodarki komunalnej, to właśnie wykonywanie zadań gminnych, o których mowa w art. 7 u.s.g., najpełniej odpowiada założeniom i celom opisywanego modelu.

Przechodząc do ustaleń terminologicznych, zaznaczyć należy, że autor terminem „organizacja" określał interesariuszy niebędących osobami fizycznymi, w tym organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. W przypadku zaś przedsięwzięć realizowanych

[933] Autor mianem „zasób wspólny" określa przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy (art. 45 k.c.), w tym nieruchomości (art. 46 k.c.), wykorzystywane przez członków danej wspólnoty, podatne jednak na ryzyko ich degradacji lub wyczerpania wskutek nadmiernej eksploatacji (ograniczony charakter).

w formule *regrantingu*, o której mowa w art. 16a u.d.p.p.w., autor – za wspomnianą ustawą – rozróżniał organizacje, które przyjmują zadanie publiczne do realizacji („operatorzy") oraz te, którym operator zlecił realizację zadania publicznego („realizatorzy").

5.2. Konstytucyjne uwarunkowania modelu

Konstytucyjnych uwarunkowań modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi poszukiwać należy w treści przywołanych w rozdziale trzecim zasad. Opisywana przez autora koncepcja – jak wskazywano wcześniej – zakorzeniona jest w szeregu norm optymalizacyjnych, kształtujących: moralne, etyczne, polityczne oraz prakseologiczne podwaliny ustroju Rzeczpospolitej Polskiej. Wobec faktu, że szerszej analizie tych norm poświęcona została poprzednia część pracy, w tym miejscu autor ograniczy się jedynie do wskazania, iż mowa o zasadach: (1) dobra wspólnego, (2) państwa demokratycznego; (3) sprawiedliwości społecznej; (4) społecznej gospodarki rynkowej; (5) zrównoważonego rozwoju; (6) pomocniczości; (7) społeczeństwa obywatelskiego; (8) rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz (9) dobrej administracji.

Niezależnie jednak od powyższego, model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi znajduje oparcie także w tych unormowaniach Konstytucji RP, które bezpośrednio kształtują ustrój samorządu terytorialnego. Począwszy od zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), poprzez wyraźne zakotwiczenie samorządu w idei wspólnoty tworzonej przez ogół mieszkańców gmin, powiatów i województw (art. 16 Konstytucji RP), a także kompetencję do stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), aż po regulacje art. 163-172 Konstytucji RP ustanawiające podstawowe gwarancje ustrojowe i wyznaczające status prawny jednostek samorządu terytorialnego, opisywane w pracy przedsięwzięcia nie tylko nie pozostają w sprzeczności z konstytucyjnym modelem samorządu, lecz mogą służyć urzeczywistnianiu jego aksjologicznego rdzenia oraz „ducha" samorządności.

Należy bowiem pamiętać, że wspólnotę samorządową, do której odnosi się przepis art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, i która zgodnie z tym przepisem „uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej" (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), tworzy „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego". Tak rozumiana wspólnota w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 zd. 2, art. 163 i art. 166 Konstytucji RP). Wykonywanie tych zadań nie musi przy tym w każdym przypadku przybierać postaci czynności władczych podejmowanych przez

właściwe organy administracji publicznej. Wręcz przeciwnie: choć bezsprzecznie istnieje pewien zakres zadań publicznych, w odniesieniu do których trudno wyobrazić sobie odejście od stosowania form działania administracji właściwych dla sfery *imperium*, ustawy samorządowe wymieniają również i takie zadania, których realizacja nie musi bezwzględnie przybierać formy władczej.

Co również istotne, Konstytucja RP gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego względną samodzielność (kompetencyjną, majątkową, organizacyjną) wobec władz państwowych[934] (por. art. 15 Konstytucji RP), zaznaczając przy tym, że samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 165 § 2 Konstytucji RP). W aspekcie kompetencyjnym, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w „możliwości stosowania przez organy jednostek samorządowych przymusu państwowego (*imperium*) w celu realizacji zadań samorządu, kompetencjach prawotwórczych i możliwości podejmowania działań w innych formach prawnych"[935] (por. art. 163, art. 166, art. 169 § 1 Konstytucji RP). Samodzielność majątkowa polega na wyposażeniu jednostek samorządu terytorialnego w mienie samorządowe oraz właściwe źródła dochodów (subwencje, pożyczki rządowe, dotacje, ale i możliwość ustalania i pobierania podatków i opłat lokalnych – art. 168 Konstytucji RP) oraz „umożliwienie im samodzielnego wydatkowania posiadanych zasobów finansowych"[936]. W ujęciu organizacyjnym natomiast, samodzielność przejawia się w możliwości tworzenia i znoszenia jednostek pomocniczych i organizacyjnych oraz kształtowania zasad ich funkcjonowania, zrzeszania się (art. 172 Konstytucji RP) oraz prawie doboru form oraz metod wykonywania zadań publicznych (w szczególności zadań własnych) – w granicach obowiązującego prawa. W praktyce więc, realizacja przedsięwzięć w myśl modelu nie tylko przyczyni się do materializacji założeń idei samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców, lecz – co wypada podkreślić – stanowić będzie emanację owej samodzielności, (nie zaś jej ograniczenie).

Wreszcie, przenosząc rozważania na grunt działań podejmowanych przez samych interesariuszy, zauważyć należy, że angażowanie się przez nich w przedsięwzięcia opisywane na łamach niniejszej pracy stanowi wyraz urzeczywistnienia szeregu zakorzenionych w Konstytucji RP wolności i praw, w tym: wolności tworzenia i działania zrzeszeń i fundacji (art. 12 Konstytucji RP); organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich

[934] Tak rozumiana samodzielność nie stanowi jednak autonomii (zob. więcej na ten temat: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 32-34).
[935] A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 217.
[936] A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*…, str. 217.

(art. 57 Konstytucji RP) i zrzeszania się (art. 58-59 Konstytucji RP) oraz praw: dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także –niekiedy – do petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji RP). W konsekwencji, aktywność interesariuszy w ramach współzarządzania zasobami wspólnymi postrzegać należy nie tylko jako przejaw oddolnej, społecznej inicjatywy, lecz także jako konstytucyjną formę współkształtowania spraw publicznych (i współodpowiedzialności za nie), wzmacniającą demokratyczny i partycypacyjny wymiar wykonywania zadań publicznych.

5.3. Międzynarodowe i europejskie uwarunkowania modelu

Opisywany na łamach niniejszej pracy model wpisuje się również w szerszy, międzynarodowy kontekst normatywny. Postanowienia międzynarodowych konwencji, a także przepisy prawa unijnego, kształtują pewien uniwersalny (ponadnarodowy) standard funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (lokalnego), oparty na zasadach: decentralizacji władzy publicznej, demokratyzmu, sprawiedliwości społecznej, pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, a także prawach i wolnościach: gromadzenia i zrzeszania się, wypowiedzi i wyrażania poglądów, uczestniczenia w sprawowaniu władzy, dostępu do informacji i dokumentów oraz prawa do dobrej administracji.

Prawo międzynarodowe

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) wprost osadza samorząd terytorialny w duchu zasady pomocniczości (subsydiarności) przyjmując, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinna co do zasady spoczywać na tych organach, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3 EKST). Co więcej, Karta akcentuje, że samorząd lokalny nie jest wyłącznie instytucją przedstawicielską: choć zasadniczo prawo społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych realizowane ma być poprzez wybieralne rady lub zgromadzenia, EKST wyraźnie dopuszcza sięganie po instrumenty demokracji bezpośredniej – zgromadzenia obywateli, referenda oraz inne formy partycypacji – o ile ustawa na to pozwala, co otwiera przestrzeń dla bezpośredniego wykonywania określonych zadań przez mieszkańców (art. 3 ust. 2 EKST). Równolegle, akt ten wzmacnia organizacyjną oraz kompetencyjną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wskazując, że powinny one – w miarę możliwości – mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania przekazanych im kompetencji do warunków miejscowych (art. 4 ust. 5 EKST), w granicach prawa samodzielnie kształtując: metody, formy i instrumenty realizacji powierzonych im zadań.

W powyższym kontekście, uwagę zwrócić należy również na Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, dotyczący prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej[937]. Dokument ten obliguje Państwa Strony do zapewnienia każdemu znajdującemu się w ich jurysdykcji prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej (art. 1 ust. 1 Protokołu) bez niesprawiedliwej dyskryminacji (art. 1 ust. 3 Protokołu), w tym poprzez: zabezpieczenie stworzenia odpowiednich procedur angażujących mieszkańców (art. 2 ust. 1 pkt i lit a Protokołu); procedur dostępu do oficjalnych dokumentów (art. 2 ust. 1 pkt i lit b Protokołu), czy środków odpowiadających potrzebom osób ze szczególnymi potrzebami (art. 2 ust.t i lit c Protokołu).

Prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, w tym w ramach instrumentów demokracji bezpośredniej, zagwarantowane zostało również w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[938] (art. 21 Deklaracji) oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych[939] (zob. art. 25 tego dokumentu). Ten ostatni dokument zapewnia również prawo do spokojnego zgromadzania się (art. 21 MPPOiP) oraz – co bardziej istotne w kontekście modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi – do swobodnego stowarzyszania się z innymi (art. 22 ust. 1 MPPOiP). Do obu tych praw odnosi się również europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 11 EKPCz). Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantują również powszechne prawo do posiadania i wyrażania własnych poglądów i opinii (odpowiednio: art. 19 MPPOiP oraz art. 10 EKPCz).

Wreszcie, w miejscu tym nie można pominąć Kodeksu Dobrej Administracji (*Code of good administration*), stanowiącego załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjętej w 20.06.2007 r.[940], o którym była już mowa w jednej z poprzednich części pracy. Akt ten określa zasady szczegółowe dobrej administracji (Sekcja I) oraz reguły dotyczące wydawania decyzji administracyjnych (Sekcja II), którymi kierować powinni się urzędnicy w celu osiągnięcia „dobrej administracji" (art. 1 ust. 1). Wśród zasad szczegółowych dobrej administracji, Kodeks ten wymienia zasady:

[937] sporządzony w Utrechcie dnia 16 listopada 2009 r.
[938] Sporządzonej w Paryżu dnia 10 grudnia 1948 r.
[939] Otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: „MPPOiP").
[940] Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjęta w 20.06.2007 r., https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c (dostęp: 10.07.2023 r.).

legalności (art. 2); równości (art. 3); bezstronności (art. 4); proporcjonalności (art. 5); pewności prawnej (art. 6); podejmowania działań w rozsądnym terminie (art. 7); partycypacji (art. 8); poszanowania prywatności (art. 9), a także jawności (art. 10).

W konsekwencji, przywołane powyżej akty i dokumenty wyznaczają istotny punkt odniesienia dla projektowania i stosowania modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi: wzmacniają standard rzetelności i transparentności działania organów władzy publicznej, a zarazem potwierdzają, że partycypacja mieszkańców w realizacji zadań publicznych, zamiast pozostawać wyłącznie w sferze postulatywnej, stanowić powinna kluczowy element „dobrej administracji", współkształtujący sposób wykonywania władzy publicznej.

Prawo Unii Europejskiej

Opisywany w pracy model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi wpisuje się również w bliższy prawu krajowemu, europejski kontekst normatywny, o czym była już mowa we wstępie pracy. Poprzez: sytuowanie mieszkańców w roli podmiotów współdecydujących o sprawach publicznych, wzmacnianie ich podmiotowości i sprawczości oraz zwiększanie znaczenia instrumentów deliberatywnych w zarządzaniu przestrzenią miejską, model ten sprzyja konkretyzacji na poziomie lokalnym podstawowych zasad i wartości Unii Europejskiej[941].

Choć procedury decyzyjne Unii Europejskiej zostały zasadniczo ukształtowane w oparciu o model demokracji przedstawicielskiej, czego wyrazem jest art. 10 ust. 1 TUE, nie oznacza to ograniczenia demokratycznej legitymizacji działań politycznych wyłącznie do mechanizmów o *stricte* reprezentacyjnym charakterze. Z art. 10 ust. 3 oraz art. 11 TUE wyprowadzić bowiem należy szerszy nakaz zbliżania procesów decyzyjnych do obywateli, obejmujący zapewnienie im możliwości udziału w życiu demokratycznym Unii, prowadzenie otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz umożliwienie wyrażania i publicznej wymiany poglądów we wszystkich obszarach działań UE. Na gruncie samorządu terytorialnego idea ta może być odczytywana jako uzasadnienie dla projektowania i realizacji zadań publicznych w formule partnerskiej, zakładającej konsultowanie zamierzeń publicznych, współtworzenie rozwiązań normatywnych oraz

[941] W tym wartości wyrażonych w art. 2 TUE, takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej oraz praw człowieka, wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne. Koncepcja ta pozwala również urzeczywistniać założenia szeregu zasad ogólnych prawa UE, w tym: pewności prawnej, efektywności, niedyskryminacji, dobrej administracji, społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju.

włączanie mieszkańców i ich organizacji w proces diagnozowania potrzeb wspólnoty oraz doboru form i narzędzi działania[942].

Powyższy imperatyw podlega konkretyzacji w treści Karty Praw Podstawowych UE. Przepis art. 12 ust. 1 Karty zapewnia każdemu prawo do swobodnego i pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. Z kolei przepis art. 11 KPP kształtuje wolność wypowiedzi, obejmującą prawo do posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei. Karta przyznaje ponadto każdemu prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) – choć ujmowane przede wszystkim w wymiarze proceduralnym – o czym była już mowa. Materialnoprawne standardy dobrej administracji zostały natomiast rozwinięte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej[943].

Instytucje unijne – zarówno w aktach prawnych *hard law*, jak i w dokumentach programowych, strategicznych oraz *soft law*, wielokrotnie podkreślały potrzebę wzmacniania partycypacji społecznej w odpowiedzi na problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej. W kontekście tym przywołać należy chociażby treść rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program „Obywatele, równość, prawa i wartości”[944] (w którym podkreślono konieczność wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron działających m.in. na poziomie lokalnym oraz zachęcania do aktywności obywatelskiej i uczestnictwa w życiu demokratycznym), a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.[945] (w którym za kluczowy element wdrażania Funduszy unijnych uznano zasadę partnerstwa, której podstawę stanowi podejście oparte na wielopoziomowym zarządzaniu i która zapewnia udział władz regionalnych, lokalnych i miejskich oraz innych instytucji publicznych, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów gospodarczych i społecznych)[946]. Znaczenie

[942] W tym kontekście, uwagę zwrócić należy również na art. 15 TFUE, który odnosi się do zasady otwartości i transparencji instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, której celem jest „wspieranie dobrych rządów i zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego” w życiu publicznym.

[943] Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510 (dostęp: 10.07.2023 r.).

[944] Oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014 (Dz. Urz. UE L. z 2021 r. nr 156, str. 1-20).

[945] ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE. L. z 2021 r. nr 231, s. 159 ze zm.).

[946] Oraz, w stosownych przypadkach, organizacji badawczych i uniwersytetów.

partycypacji obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym wielokrotnie podkreślono również w treści Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie dobrego rządzenia (2001)[947], a także licznych: komunikatach[948] i zaleceniach[949] Komisji oraz dokumentach strategicznych i programowych[950].

Wszystkie powyższe dokumenty kształtują pewien standard jakim kierować powinny się organy samorządu terytorialnego, realizując zadania publiczne przy udziale społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce oznacza to obowiązek takiego organizowania procesu decyzyjnego i wykonawczego, aby mieszkańcy i ich organizacje miały realną możliwość zabrania głosu, prezentowania poglądów oraz współtworzenia rozwiązań – nie tylko incydentalnie, lecz w sposób: przejrzysty, regularny i przewidywalny.

Jednocześnie standard ten wyznacza minimalne wymogi jakościowe po stronie administracji lokalnej: rzetelność, bezstronność, proporcjonalność, uzasadnianie rozstrzygnięć, respektowanie terminów oraz zapewnienie dostępu do informacji i czytelnych procedur partycypacyjnych tak, aby udział czynnika społecznego w realizacji zadań publicznych nie miał charakteru fasadowego. Innymi słowy, gwarancje wynikające zarówno z Konstytucji RP, jak i prawa ponadnarodowego kształtują normatywne podstawy modelu współdziałania w realizacji zadań publicznych, w którym jednostka samorządu terytorialnego pozostaje podmiotem odpowiedzialnym za legalność i skuteczność działań, ale projektuje i realizuje je w dialogu z obywatelami, uznając ich podmiotowość, kompetencje i współodpowiedzialność za sprawy lokalne. W ocenie autora, podstawy te mogą podlegać konkretyzacji w postaci modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

[947] Bruksela 25.07.2001, COM(2001) 428; por. także Comission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final.
[948] M.in. Komunikacie Komisji w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji (2020), Bruksela, 3.12.2020, COM(2020) 790 final; Komunikacie Komisji w sprawie obrony demokracji (2023), Strasburg, 12.12.2023, COM(2023) 630 final.
[949] M.in. zaleceniu Komisji (UE) 2023/2829 z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii oraz uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego (2023), Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2829; zaleceniu Komisji (UE) 2023/2836 z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz ich skutecznego uczestnictwa w tych procesach (2023), Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2836.
[950] Zob. m.in. Strategię Unii Europejskiej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego (przyjętą w formie komunikatu Komisji z 12.11.2025, COM(2025), 790 final).

5.4. Ustawowe uwarunkowania modelu

5.4.1. Inicjacja i podjęcie właściwych czynności przygotowawczych

Model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi zasadza się na współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (w szczególności najniższego, gminnego stopnia) a podmiotami kształtującymi szeroko rozumiane „społeczeństwo obywatelskie": nieformalnymi grupami mieszkańców (aktywistów), a także podmiotami *non-profit* oraz *not-for-profit* (na czele z organizacjami pozarządowymi). W takiej współpracy jawi się bowiem sedno decentralizacji procesów realizacji zadań publicznych w postaci uspołeczniania (w odróżnieniu do prywatyzacji *sensu stricto*).

Podstawowym narzędziem służącym nawiązywaniu współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a interesariuszami – w świetle braku w polskim porządku prawnym generalnej instytucji umowy administracyjnej[951] – pozostaje umowa cywilnoprawna. Ramowe upoważnienie do zawierania tego rodzaju umów wynika z ustaw samorządowych (w odniesieniu do: gmin – art. 9 ust. 1 u.s.g.; powiatów – art. 6 ust. 1 u.s.p.; województw – art. 8 ust. 1 u.s.w.)[952]. W piśmiennictwie zwraca się jednak uwagę, że ze względu na znaczne rozdrobnienie przepisów regulujących zasady współdziałania gmin, powiatów i województw z innymi podmiotami[953], wskazane normy ogólne nie powinny – w obecnym stanie prawnym – być traktowane jako wystarczająca, samodzielna podstawa do zawierania umów w sprawie powierzenia realizacji zadań publicznych podmiotom spoza systemu administracji publicznej[954].

[951] Autor – za J. Zimmrmannem – przez umowę administracyjną rozumie „działanie dwustronne podejmowane z jednej strony przez organ administracji publicznej, z drugiej zaś – przez podmiot będący poza strukturami tej administracji (podmiot zewnętrzny; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 431). Zob. więcej nt. umowy administracyjnej w części rozdziału poświeconej odstępieniu władzwa przez organy administracji publicznej.

[952] Wszystkie te przepisy umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego właściwego stopnia tworzenie jednostek organizacyjnych oraz zawieranie umów z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań publicznych, przy czym ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 ust. 1 jako jedyna wskazuje *expressis verbis*, że w kategorii „innych podmiotów" zawierają się również organizacje pozarządowe. Co ważne: „Ustawodawca nie ogranicza kręgu podmiotów mogących wykonywać zadania gminy na podstawie umowy" „Ważne, aby ten „inny podmiot" miał zdolność do zawierania umów we własnym imieniu." (K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9…*).

[953] Zdaniem Pauliny Glejt-Uziębło: „Pod pojęciem «inne podmioty» należy rozumieć takie, które nie są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi przez gminę" (P. Glejt-Uziębło, *Komentarz do art. 9* [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2023, Legalis/el.).

[954] Jak podkreśla Kazimierz Bandarzewski na gruncie ustawy o samorządzie gminnym: „Wprawdzie sam art. 9 ust. 1 u.s.g. mógłby być wystarczającą podstawą do ich zawarcia, aczkolwiek regulując w późniejszych ustawach podstawy do ich zawierania, jak i treść takich umów, ustawodawca wyraźnie wskazał, że sam art. 9 ust. 1 u.s.g. nie jest wystarczającą podstawą do umownego przenoszenia zadań gminy do wykonywania przez podmioty pozostające poza strukturą organizacyjną j.s.t." (K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9…*).

Odrębna podstawa umownego powierzania realizacji zadań publicznych (w tym przypadku z zakresu gospodarki komunalnej) podmiotom spoza systemu administracji publicznej wynika z art. 3 ust. 1 u.g.k., który to przepis w zakresie szczegółowych zasad powierzania odsyła do postanowień innych aktów prawnych[955]. Spośród tych z ustaw, do których odsyła art. 3 u.g.k., kluczową rolę, w kontekście tematyki niniejszej rozprawy doktorskiej, pełni ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. To właśnie przepisy tego aktu przewidują bowiem szereg konkretnych trybów[956], w których realizowana może być współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi[957] oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tego aktu[958].

Szerszą analizę tej ustawy rozpocząć należy od przywołania treści art. 5 u.d.p.p.w., który nie tylko upoważnia, ale i wprost obliguje[959] organy administracji publicznej do prowadzenia działalności w sferze zadań publicznych (której normatywne granice wyznacza przepis

[955] Zgodnie z tym przepisem, jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: (1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637 ze zm.); (2) ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.); (3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; (4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 285 ze zm.); (5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1688 ze zm.).

[956] Trybów tych co do zasady nie należy jednak utożsamiać ze wspomnianymi już regulacjami ustaw: o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 1 u.s.g.) oraz o gospodarce komunalnej (art. 3 ust. 1 u.g.k.), które mają charakter materialnoprawny (zob. więcej: P. Staszczyk, *Komentarz do art. 11* [w:] P. Staszczyk (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.).

[957] Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, które spełniają następujące warunki: (1) nie stanowią jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego będących państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz (2) nie działają w celu osiągnięcia zysku. Do grona organizacji pozarządowych ustawa zalicza w szczególności fundacje i stowarzyszenia (z zastrzeżeniem art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w.).

[958] Do grona tej kategorii podmiotów ustawa zalicza natomiast: (1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; (2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; (3) spółdzielnie socjalne; (4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 95 ze zm. dalej: „u.s.")., które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników – które, zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., mogą prowadzić działalność pożytku publicznego.

[959] Zauważyć przy tym należy, że ów obowiązek współpracy ma raczej wymiar postulatywny, niż normatywny (G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Komentarz do art. 5* [w:] G. P. Kubalski, B. Skóbel (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz,* Warszawa 2020, Legalis/el.).

art. 4 u.d.p.p.w.)[960] we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów (art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w.). Co również ważne, przepis ten wskazuje także, że współpraca taka odbywać powinna się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.).

Podstawowym dokumentem, wyznaczającym ramy współdziałania pomiędzy wskazanymi powyżej aktorami, staje się roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.[961], uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, po konsultacjach[962] z podmiotami, do których ma być

[960] Do sfery tej ustawa zalicza 41 kategorii zadań, w tym w szczególności zadania w zakresie: (1) pomocy społecznej, (2) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej; (3) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; (4) działalności charytatywnej; (5) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (6) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; (7) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; (8) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; (9) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; (10) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; (11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; (12) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; (13) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (14) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; (15) turystyki i krajoznawstwa; (16) porządku i bezpieczeństwa publicznego; (17) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; (18) promocji i organizacji wolontariatu; (19) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; (20) rewitalizacji; (21) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1-32a u.p.d.p.p.w.; (22) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. Ponadto, ustawa umożliwia Radzie Ministrów rozszerzenie tego katalogu w drodze rozporządzenia (art. 4 ust. 2 u.d.p.p.w.).

[961] Dalej także: „Roczny program współpracy". Dokument ten określa w szczególności: (1) cel główny i cele szczegółowe programu; (2) zasady współpracy; (3) zakres przedmiotowy; (4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy; (5) priorytetowe zadania publiczne; (6) okres realizacji programu; (7) sposób realizacji programu; (8) wysokość środków planowanych na realizację programu; (9) sposób oceny realizacji programu; (10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; (11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 u.d.p.p.w.).

[962] Konsultacje prowadzone są w sposób określone w art. 5 ust. 5 ustawy, a więc zgodnie z uchwałą w sprawie sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. W przypadku gdy po konsultacjach, o których mowa w ust. 1, właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie rocznego lub wieloletniego programu współpracy, opinię tę organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza do przedstawianego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy (art. 5a ust. 2a u.d.p.p.w.).

skierowany, do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu (art. 5a u.d.p.p.w.)[963].

Niezależnie od powyższego, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia także katalog przykładowych[964] form, w jakich organy administracji publicznej współdziałać mogą z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Zostały one przywołane przez autora w Tabeli nr 20, z rozróżnieniem na formy o charakterze „miękkim" (działania informacyjno-konsultacyjne) oraz formy opierające się na współpracy między administracją publiczną a wskazanymi powyżej kategoriami podmiotów współtworzących społeczeństwo obywatelskie (art. 5 ust. 2 i 8 u.d.p.p.w.).

Jakkolwiek każda z przedstawionych poniżej form współpracy ma znaczenie w toku realizacji analizowanych w pracy przedsięwzięć, zasadniczy sens uspołeczniania wykonywania zadań publicznych ujawnia się przede wszystkim w trybach określonych w Tabeli jako „współdziałanie". Z tego względu dalsza część pracy zostanie poświęcona właśnie tym trybom.

Tabela nr 20: Przykładowe formy współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a o organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.w., wymienione w ustawie:

Określone w ustawie, przykładowe formy współpracy:	
Charakter	**Formy współpracy wymienione w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.**
Działania miękkie (o charakterze informacyjno-konsultacyjnym)	1) wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności (art. 5 ust. 2 pkt 2 u.d.p.p.w.); 2) konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.w.); 3) konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, z radami działalności pożytku

[963] W ten sam sposób organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalić może wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. (art. 5a ust. 2 u.d.p.p.w.; dalej także: „Wieloletni program współpracy"). Wieloletni program współpracy zawiera w szczególności: (1) cel główny i cele szczegółowe programu (2) zakres przedmiotowy; (3) okres realizacji programu; (4) sposób realizacji programu; (5) wysokość środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 5 u.d.p.p.w.).

[964] O wyłącznie przykładowym charakterze wyliczenia zawartego w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. świadczy posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności".

	publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 2 pkt 4 u.d.p.p.w.)[965]; 4) tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.d.p.p.w.).
Współdziałanie	1) zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.w.); 2) umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie (art. 5 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p.w.); 3) umowa partnerska określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 5 ust. 2 pkt 7 u.d.p.p.w.); 4) porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (art. 5 ust. 2 pkt 7 u.d.p.p.w.).
Pozostałe	1) tworzenie i prowadzenie jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a u.d.p.p.w. lub działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (art. 5 ust. 6 i 7 u.d.p.p.w.)[966]. 2) udzielanie przez jednostkę samorządu terytorialnego: pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 5 ust. 8 u.d.p.p.w.).

Oprac. własne.

Zlecanie realizacji zadań publicznych

Zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych[967] (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.w.) przybrać może formy: (1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie

[965] Zgodnie z art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

[966] Organ administracji publicznej może po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy tworzyć i prowadzić takie jednostki (zob. art. 5 ust. 6 u.d.p.p.w.). Podmiotem prowadzącym tego typu jednostkę może być także organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy (art. 5 ust. 7 u.d.p.p.w.).

[967] Jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

ich realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1 u.d.p.p.w.) lub (2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 2 u.d.p.p.w.)[968]. Zarówno powierzanie, jak i wspieranie wykonywania zadań publicznych dotyczy zadań wymienionych przez ustawodawcę w art. 4 u.d.p.p.w. (określonych mianem „sferą zadań publicznych"), a beneficjentami tych form wsparcia mogą być podmioty prowadzące działalność w danej dziedzinie (art. 11 ust. 1 u.d.p.p.w.). Należy mieć także na względzie, że obie formy zlecania realizacji zadań publicznych (a więc „powierzanie" i „zlecanie") mogą realizowane być w różnych trybach: (1) po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (art. 11 u.d.p.p.w.), (2) w trybach zleceń bez konkursu (art. 11a-11c u.d.p.p.w.) oraz w trybie „małych zleceń" (art. 19a u.d.p.p.w.)[969], które to tryby opisane zostały poniżej.

Otwarty konkurs ofert

Otwarty konkurs ofert – jako jeden z trybów, w jakich odbywać się może zlecanie realizacji zadań publicznych – skierowany jest do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. (art. 11 us.t 3 u.d.p.p.w.)[970]. Procedurę konkursową (w przypadku konkursów realizowanych na poziomie jednostki samorządu terytorialnego) inicjuje organ wykonawczy danej jednostki, poprzez zamieszczenie ogłoszenia[971]: (1) w Biuletynie Informacji Publicznej; (2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; (3) na stronie internetowej organu administracji publicznej (art. 13 ust. 3 u.d.p.p.w.). Ustawodawca dopuszcza ponadto możliwość zamieszczenia ogłoszenia w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym

[968] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wprowadza przy tym definicji legalnej pojęć powierzania i wspierania wykonywania zadań publicznych.

[969] Ustawa wymaga przy tym, aby zlecanie realizacji zadań publicznych w wymienionych wyżej trybach następowało w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania (art. 11 ust. 4 u.d.p.p.w.).

[970] Tryb ten – mimo wielu podobieństw - nie stanowi przy tym instytucji zamówień publicznych. Jak zauważa Piotr Staszczyk: „Przede wszystkim różny jest zakres przedmiotowy oraz podmiotowy obu trybów (…). Inna jest także realizacja przyjętych zobowiązań. W przypadku zlecenia zadań publicznych wykonuje się je wyłącznie w trybie działalności pożytku publicznego, nie jest możliwa realizacja tych zadań w ramach działalności gospodarczej. Zamówienia publiczne dopuszczają natomiast taką możliwość. Ponadto inna jest forma finansowania powierzonych zadań w obu instytucjach. W przypadku zlecenia zadań publicznych finansuje się je przez dotacje, w przypadku zamówień publicznych mówimy o wynagrodzeniu w znaczeniu cywilnoprawnym" (P. Staszczyk, *Komentarz do art. 11*…

[971] Ogłoszenie powinno zawierać informacje o: (1) rodzaju zadania; (2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania; (3) zasadach przyznawania dotacji; (4) terminach i warunkach realizacji zadania; (5) terminie składania ofert; (6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert; (7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy (art. 13 ust. 2 u.d.p.p.w.). W przypadku gdy organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sposób określony w art. 16a ustawy, ogłoszenie otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, zawiera dodatkowo informacje o zasadach i warunkach zlecenia realizacji zadania. (art. 13 ust. 2a u.d.p.p.w.)

lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego (art. 13 ust. 4 u.d.p.p.w.). W terminie wskazanym w ogłoszeniu (który to termin[972] nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia[973]) podmioty, do których skierowany jest konkurs, wystąpić mogą z ofertą realizacji zadania publicznego[974].

Ustawodawca umożliwił także podmiotom, do których skierowany jest otwarty konkurs ofert, złożenie tzw. oferty wspólnej[975]. Do jej złożenia niezbędne jest współdziałanie dwóch lub więcej organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy[976] (art. 14 ust. 2 u.d.p.p.w.) oraz zawarcie umowy określającej zakres ich świadczeń składających się na realizację zadania publicznego[977] (art. 14 ust. 4 u.d.p.p.w.).

Organ administracji publicznej ocenia złożone oferty[978] (art. 15 ust. 1 u.d.p.p.w.) przy pomocy powołanej w tym celu komisji konkursowej[979] (art. 15 ust. 2a u.d.p.p.w.), a niezwłocznie po wyborze oferty[980] ogłasza wyniki konkursu: (1) w Biuletynie Informacji Publicznej; (2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz (3) na stronie internetowej organu administracji publicznej (art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w.)[981].

---

[972] Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.

[973] O którym mowa w art. 13 ust. 3 u.d.p.p.w.

[974] Oferta taka zawierać powinna w szczególności: (1) szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji; (2) termin i miejsce realizacji zadania publicznego; (3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego; (4) informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne; (5) informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł; (6) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego (art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w.).

[975] W takim wypadku, podmioty składające ofertę wspólną ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązanie do wykonania zadania publicznego (art. 14 ust. 5 u.d.p.p.w.).

[976] W ofercie wspólnej należy wskazać: (1) jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać poszczególne organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy; (2) sposób reprezentacji podmiotów występujących z ofertą wspólną wobec organu administracji publicznej (art. 14 ust. 3 u.d.p.p.w.). Szczegółowy wzór ofert określa Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w drodze rozporządzenia (art. 19 pkt 1 u.d.p.p.w.).

[977] Umowę tę załącza się następnie do umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego.

[978] Zob. art. 15 ust. 1 u.d.p.p.w.

[979] Powołanie komisji konkursowej i przeprowadzenie konkursu wymagane jest w każdym wypadku, również w tym, gdy do organu wpłynęła wyłącznie jedna oferta[979] (zob. art. 15 ust. 2 u.d.p.p.w. oraz P. Staszczyk, *Komentarz do art. 15* [w:] P. Staszczyk (red.), *Ustawa o działalności pożytku…*). Odnośnie do składu komisji konkursowej – zob. art. 15 ust. 2b, 2d-2e i 2ea u.d.p.p.w.

[980] Przy czym pamiętać należy, że w otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta (art. 15 ust. 2g u.d.p.p.w.).

[981] W ogłoszeniu zamieszcza się w szczególności informację o: (1) nazwie oferenta, nazwie zadania publicznego oraz (3) wysokości przyznanych środków publicznych (art. 15 ust. 2h u.d.p.p.w.). Każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty (art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w.).

Ustawa przewiduje także możliwość unieważnienia konkursu w określonych przypadkach[982], zlecenia obsługi konkursu samym zainteresowanym, a więc organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy[983] oraz zlecenia realizacji zadań na zasadach i w trybie przepisów innych aktów: o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych (art. 11 ust. 4 u.d.p.p.w.).

Podmioty przejmujące realizację zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert (podobnie jak w pozostałych trybach – o czym będzie mowa niżej) zobligowane są zawrzeć z organem administracji publicznej umowę[984], na mocy której zobowiążą się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach w niej określonych w zamian za otrzymaną dotację (art. 16 ust. 1 u.d.p.p.w.). Porozumienie to zawierane jest w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 16 ust. 2 u.d.p.p.w.), na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 16 ust. 3 u.d.p.p.w.) i – z uwagi na zobowiązanie organu administracji publicznej do przekazania dotacji – spełniać powinno wymogi formalne określone w art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W przypadku zawarcia umowy w wyniku złożenia oferty wspólnej, we wspomnianej umowie określa się również prawa i obowiązki każdej z organizacji lub podmiotów, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie (art. 16 ust. 6 u.d.p.p.w.). Umowa może także zezwalać na wykonanie określonej części (art. 16 ust. 4 u.d.p.p.w.)[985] lub nawet całości (art. 16a u.d.p.p.w.) zadania publicznego przez podmiot trzeci, niebędący jej stroną[986]. O ile w odniesieniu do wykonywania części zadania publicznego przez podmiot

[982] Stanie się tak, jeżeli: (1) nie złożono żadnej oferty lub (2) żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu (art. 18a ust. 1 u.d.p.p.w.). W przypadku unieważnienia konkursu, organ może ponownie ogłosić otwarty konkurs ofert lub zastosować tryb wynikający z innych przepisów, w tym przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (art. 11 ust. 6 u.z.p.p.w.).

[983] Przy czym zlecenie takie nie może obejmować: (1) ogłoszenia otwartego konkursu ofert; (2) powołania komisji konkursowej; (3) wyboru ofert; (4) ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert; (5) zawierania umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 oraz (6) unieważnienia otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 2b u.d.p.p.w.).

[984] Odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Wzór umowy określa załącznik nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (zob. art. 19 pkt 2 u.d.p.p.w.).

[985] Jeśli jednak umowa nie zawiera takiego zezwolenia, podmioty niebędące stroną umowy nie mogą realizować zadania publicznego (art. 16 ust. 4 u.d.p.p.w.).

[986] W obu przypadkach, możliwość wykonywania zadania publicznego przez podmiot niebędący stroną umowy z organem administracji publicznej powinna być przewidziana w samej umowie.

trzeci ustawa nie wprowadza szczególnych regulacji, o tyle procedura zlecania zadań publicznych z wykorzystaniem formuły „*regrantingu*" (a więc zlecania realizacji całości zadania publicznego podmiotowi trzeciemu, niebędącego stroną pierwotnej umowy) została przez ustawodawcę szczegółowo uregulowana (art. 16a u.d.p.p.w.).

Wspomniany już *regranting* sprowadza się do sytuacji, w której podmiot, który, w następstwie złożonej oferty, zawarł z organem administracji publicznej umowę odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (operator projektu[987]) zleca realizację całości zadania publicznego realizatorom projektów[988] wybranym na zasadach i w trybie określonych w ofercie[989] oraz umowie[990] (art. 16a ust. 1 u.d.p.p.w.)[991]. W tym scenariuszu realizatorzy projektów, przyjmując zlecenie zobowiązują się do wykonania projektu w zakresie i na zasadach określonych w umowie z operatorem projektu, a operator projektu zobowiązuje się do przekazania środków finansowych[992] na realizację projektu (art. 16a ust. 3 u.d.p.p.w.).

Organ administracji publicznej, który zlecił realizację zadania publicznego, uprawniony jest do dokonywania kontroli i oceny realizacji zadania[993]. Zleceniodawca może kontrolować prawidłowość wykonania zadania publicznego zarówno w trakcie jego realizacji, jak i już po jego zakończeniu[994]. Jak zauważa się w literaturze: „W ramach kontroli osoby upoważnione przez zleceniodawcę mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą

[987] Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.d.p.p.w., poprzez „operatora projektu" rozumie się przez to organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., którym organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sferze, o której mowa w art. 4 u.d.p.p.w., w sposób, o którym mowa w art. 16a u.d.p.p.w.

[988] Poprzez „realizatora projektów" rozumieć należy organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., którym operator projektu zleca wykonanie projektu (art. 2 pkt 5 u.d.p.p.w.). Tak rozumiany „projekt' stanowi natomiast zadanie publiczne w sferze, o której mowa w art. 4 u.d.p.p.w., realizowane przez realizatora projektu w sposób, o którym mowa w art. 16a u.d.p.p.w. (art. 2 pkt 7 u.d.p.p.w.);

[989] O której mowa w art. 14 ust. 1 i 1a u.d.p.p.w.

[990] O której mowa w art. 16 ust. 1 i 1a u.d.p.p.w.

[991] W takim jednak przypadku, umowa pomiędzy organem administracji publicznej a operatorem projektu określać powinna również zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów (art. 16 ust. 1a u.d.p.p.w.). Informację o wyborze realizatorów projektów operator projektu podaje do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na własnej stronie internetowej (art. 16a ust. 2 u.d.p.p.w.).

[992] Przekazanie środków finansowych nastąpić powinno w terminie nie dłuższym niż 14 dni, licząc od dnia zawarcia umowy pomiędzy operatorem projektu a realizatorem projektu (art. 16a ust. 4 u.d.p.p.w.).

[993] W szczególności: (1) stopnia realizacji zadania; (2) efektywności, rzetelności i jakości jego realizacji; (3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz (4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem (art. 17 u.d.p.p.w.). Należy przy tym pamiętać, że zleceniobiorcy obowiązani są między innymi do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (art. 16 ust. 5 u.d.p.p.w.).

[994] Tak długo, jak organizacja pozarządowa (lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.) obowiązana jest do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją danego zadania.

mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego, oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania publicznego”[995].

Zleceniobiorca zobowiązany jest sprawozdać się z wykonania powierzonego mu zadania (art. 18 ust. 1 i 3 u.d.p.p.w.)[996]: w trakcie realizacji zadania publicznego, w roku budżetowym, po wezwaniu dokonanym przez organ (sprawozdanie częściowe)[997], a także obowiązkowo w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego określonego w umowie (sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie) [998]

Tryb zleceń bez konkursu

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia również dokonywanie zlecania realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Skorzystanie z tzw. trybu zleceń bez konkursu dopuszczalne jest jednak w ściśle określonych, wyjątkowych sytuacjach: (1) w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[999]; (2) przez Prezesa Rady Ministrów w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny[1000] oraz w przypadku zlecania realizacji zadań publicznych z zakresu ochrony ludności i ratownictwa

[995] G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Komentarz do art. 17* [w:] G. P. Kubalski, B. Skóbel (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego…*

[996] W sprawozdaniu (zarówno częściowym, jak i końcowym) organizacja ująć powinna: (1) szczegółowy opis wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań; (2) zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania; (3) informację o poniesionych nakładach na wykonanie zadania publicznego z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy (art. 18 ust. 4 u.d.p.p.w.). Wzór sprawozdania określa załącznik nr 5 do Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (zob. art. 19 pkt 3 u.d.p.p.w.). Nieco inne wymagania ustawa stawia sprawozdaniu sporządzanym przez operatora projektu (zob. załącznik nr 6 do Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań).

[997] Jednak nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 18 ust. 3 u.d.p.p.w.).

[998] Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy (art. 18 ust. 2 u.d.p.p.w.).

[999] Dz. U. z 2025 r. poz. 112 (zob. art. 11a u.d.p.p.w.).

[1000] Przepis art. 11b ust. 1 u.d.p.p.w. umożliwia zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., z pominięciem otwartego konkursu ofert, jeśli organem zlecającym będzie Prezes Rady Ministrów. Choć ustawa stanowi, że pominięcie konkursu odbywać się może ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, poprzedzenie obu tych przesłanek zwrotem „w szczególności” sugeruje, że powodów odejścia od trybu konkursowego może być w rzeczywistości więcej. W przypadku natomiast gdy zadanie publiczne ma charakter inwestycyjny, łączna kwota środków przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji, ze środków niepochodzących z budżetu Unii Europejskiej, nie może być wyższa niż 80% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji (art. 11b ust. 2 u.d.p.p.w.). Co ważne dla omawianej w niniejszej pracy koncepcji, ograniczenia tego nie stosuje się w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym w odniesieniu do inwestycji o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionu lub społeczności lokalnej lub dla ochrony obiektów o wyjątkowej wartości historycznej, kulturalnej lub artystycznej (art. 11b ust. 3 u.d.p.p.w.).

przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sytuacji, o której mowa w art. 11c u.d.p.p.w.[1001].

Do realizacji zadań publicznych w trybie zleceń bez konkursu odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy określające: okoliczności brane pod uwagę przez organ przy rozpatrywaniu ofert (art. 15 ust. 1 u.d.p.p.w.), zasady zawierania umów o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych (art. 16 u.d.p.p.w.), wybór realizatorów projektów (art. 16a u.d.p.p.w.), zasady kontroli i oceny realizacji zadania (art. 17 u.d.p.p.w.), zasady sporządzania sprawozdania z wykonania zadania publicznego (art. 18 u.d.p.p.w.) oraz przepisy rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego wydanego na podstawie art. 19 u.d.p.p.w. (art. 11d u.d.p.p.w.).

Wniosek o realizację zadania publicznego

Prawodawca przewidział również tryby współpracy inicjowane w sposób oddolny, a więc przez samych mieszkańców i ich organizacje (metoda „*bottom-up*"). Przepis art. 12 u.d.p.p.w. umożliwia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., wystąpienie do organu administracji publicznej z wnioskiem o realizację zadania publicznego. Wniosek nie musi spełniać szczególnych wymogów formalnych (wystarczy, że zawiera opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów realizacji tego zadania) i – co istotne – może dotyczyć również takich zadań, które są już realizowane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej.

Ustawa wymaga, aby wniosek złożony w tym trybie został rozpatrzony przez organ w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia jego wpływu[1002]. W tym samym terminie organ administracji publicznej, do którego skierowany został wniosek, powinien poinformować wnioskodawcę o podjętym rozstrzygnięciu oraz – w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego – o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert (art. 12 ust. 2 pkt

[1001] Tryb ten nie znajdzie jednak zastosowania w przypadku przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu.

[1002] Oceniając wniosek, organ rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorąc pod uwagę: (1) stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., (2) zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania, (3) środki dostępne na realizację zadań publicznych, (4) korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. (art. 12 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.w.).

2 u.d.p.p.w.). Pozytywne rozpatrzenie wniosku skutkuje więc inicjacją procedury otwartego konkursu ofert, o której była już mowa powyżej.

Tryb „małych zleceń" (tryb uproszczony)

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. mogą także skorzystać z trybu uproszczonego, zwanego trybem „małych zleceń" (zob. art. 19a u.d.p.p.w.). Do inicjacji współpracy w tym trybie dochodzi poprzez złożenie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14 u.d.p.p.w.[1003], przez podmiot, który to zadanie zamierza realizować[1004]. Uznając celowość realizacji zadania opisanego w ofercie, organ wykonawczy może powierzyć oferentowi realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert, pod warunkiem, że planowane przedsięwzięcie spełnia łącznie następujące warunki: (1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekroczy kwoty 10 000 zł, a (2) zadanie publiczne będzie realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni (art. 19a ust. 1 u.d.p.p.w.).

Ustawa wprowadza przy tym pewne ograniczenia dotyczące możliwości skorzystania z trybu „małych zleceń". Po pierwsze, łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego temu samemu podmiotowi w tym trybie w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł (art. 19a ust. 6 u.d.p.p.w.). Po drugie, wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w ramach „małych zleceń" nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy (art. 19a ust. 7 u.d.p.p.w.).

[1003] W tym wypadku ofertę składa się na uproszczonym wzorze (zob. art. 19a ust. 7a-7b u.d.p.p.w.), który zawiera w szczególności: (1) zakres rzeczowy zadania publicznego; (2) termin i określenie miejsca realizacji zadania publicznego; (3) szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego (art. 19a ust. 7b u.d.p.p.w.). Uproszczony wzór oferty określa w drodze rozporządzenia Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (art. 19a ust. 7d u.d.p.p.w.).

[1004] Ustawa obliguje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do zamieszczenia otrzymanej oferty: (1) w Biuletynie Informacji Publicznej; (2) w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; (3) na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego. Upublicznienie oferty powinno nastąpić nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia jej wpływu. Ze względu na fakt, że ustawa przyznaje każdemu uprawnienie do zgłaszania uwag do oferty (co nastąpić powinno w ciągu 7 dni od dnia jej upublicznienia), oferta powinna pozostawać dostępna do wglądu w wskazanych wyżej miejscach przez analogiczny, siedmiodniowy okres (art. 19a ust. 3 i 4 u.d.p.p.w.). Po upływie terminu na zgłaszanie uwag oraz po ich rozpatrzeniu, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie zawiera umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (art. 19a ust. 5 u.d.p.p.w.).

Do realizacji zadań publicznych w trybie „małych zleceń" odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy określające: zasady zawierania umów o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych (art. 16 u.d.p.p.w.), wybór realizatorów projektów (art. 16a u.d.p.p.w.), zasady kontroli i oceny realizacji zadania (art. 17 u.d.p.p.w.), zasady sporządzania sprawozdania z wykonania zadania publicznego[1005] (art. 18 u.d.p.p.w.) oraz przepisy rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego wydanego na podstawie art. 19 u.d.p.p.w. (art. 19a ust. 8 u.d.p.p.w.).

Inicjatywa lokalna

Wreszcie, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dopuszcza także uspołecznianie realizacji zadań publicznych na poziomie samorządowym przy wykorzystaniu inicjatywy lokalnej, rozumianej jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, (zawieranej) w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej (art. 2 pkt 4 u.d.p.p.w.). Z uwagi na fakt, że do rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć w ramach inicjatywy lokalnej dochodzi w następstwie skierowania przez mieszkańców wniosku[1006] do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, tryb ten również zaliczany jest do „oddolnych" form współpracy („*bottom-up*").

Wniosek w ramach inicjatywy lokalnej złożyć może grupa mieszkańców – bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. (art. 19b ust. 1 u.d.p.p.w.). Warto przy tym zauważyć, że inicjatywa lokalna służyć może uspołecznianiu wyłącznie wybranych, wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy, zadań. Tryb ten znajduje więc zastosowanie wyłącznie do zadań publicznych w zakresie: (1) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych[1007] obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków oraz obiektów małej architektury; (2) działalności charytatywnej; (3) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (4) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz

[1005] Należy mieć na względzie, że – podobnie jak ofertę – w trybie tym sprawozdanie składa się według wzoru uproszczonego (art. 19a ust. 7a u.d.p.p.w.), zawierającego: (1) opis wykonania zadania oraz (2) zestawienie wydatków finansowanych z dotacji (art. 19 ust. 7c u.d.p.p.w.), określonego na mocy rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (art. 19a ust. 7d u.d.p.p.w.).

[1006] W rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
[1007] Tak więc działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13 u.d.p.p.w.

języka regionalnego; (5) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (6) promocji i organizacji wolontariatu[1008]; (7) edukacji, oświaty i wychowania[1009]; (8) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki[1010]; (9) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach[1011]; (10) porządku i bezpieczeństwa publicznego[1012] oraz (11) rewitalizacji[1013].

Ustawa pozostawia w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kwestię określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (art. 19c ust. 1 u.d.p.p.w.). Ustawodawca wymaga jednak, aby ukształtowane przez organ w uchwale kryteria oceny uwzględniały przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej (art. 19c ust. 2 u.d.p.p.w.).

W razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku złożonego przez stronę społeczną, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego powinien zawrzeć z wnioskodawcą umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej. Porozumienie to zawierane jest na czas określony (art. 19d u.d.p.p.w.), a w zakresie nieuregulowanym znajdują do niego zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego (art. 19h u.d.p.p.w.). Ponadto, ustawodawca wymaga, aby realizacja inicjatywy lokalnej odbywała się na podstawie dokumentacji opracowanej wspólnie przez strony umowy, w tym na podstawie harmonogramu i kosztorysu (art. 19g u.d.p.p.w.).

W umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej wnioskodawca może zobowiązać się do: (1) świadczenia pracy społecznej; (2) dokonania świadczeń pieniężnych lub (3) świadczeń rzeczowych (art. 19e u.d.p.p.w.). Jednostka samorządu terytorialnego – z kolei – przekazać może wnioskodawcy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej (art. 19f u.d.p.p.w.). Świadczenie jednostki samorządu terytorialnego jest przy tym z mocy ustawy ograniczone czasowo (następuje na czas trwania umowy) i polegać może w szczególności na: udostępnieniu infrastruktury czy urządzeń niezbędnych do wykonania inicjatywy lokalnej, zapewnienia obsługi organizacyjnej, opracowania dokumentacji, czy sfinansowania zakupów (np. usług lub materiałów) koniecznych do realizacji umowy. Przepis ten nie daje jednak podstawy do udzielenia wnioskodawcy dotacji celowej na realizację zadań objętych wnioskiem lub refundacji kosztów wynikłych z wnioskowanego zadania[1014].

[1008] Tak więc działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27 u.d.p.p.w.
[1009] O których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14 u.d.p.p.w.
[1010] O której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19 u.d.p.p.w.
[1011] O której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18 u.d.p.p.w.
[1012] O którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20 u.d.p.p.w.
[1013] O której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 32a u.d.p.p.w.
[1014] P. Staszczyk, *Komentarz do art. 19f* [w:] P. Staszczyk (red.), *Ustawa o działalności pożytku…*; G.B. Kubalski, B. Skóbel, *Komentarz do art. 19f* [w:] G. P. Kubalski, B. Skóbel (red.), *Ustawa o działalności pożytku…*

Inne tryby:

Przepis art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. przewiduje również inne formy współpracy pomiędzy organami administracji publicznej oraz organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy[1015]. Ponadto, pamiętać należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[1016], organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej[1017], udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej[1018]. Osobne podstawy prawne do zlecania organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych za wynagrodzeniem zawarte zostały również w szczególności w przepisach ustaw: z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym; z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. Z uwagi jednak na fakt, że niniejsza praca koncentruje się na uspołecznianiu realizacji zadań publicznych we współpracy z: mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wskazanymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., a zasadnicze dla tego celu tryby współdziałania – wynikające z treści ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego – omówione zostały powyżej, autor w tym miejscu ograniczy się wyłącznie do zasygnalizowania owych innych, „dodatkowych" formuł współpracy, bez dokonywania ich szerszej analizy.

5.4.2. Wyposażenie interesariuszy w niezbędne zasoby

Niezależnie od sposobów inicjacji współpracy, w ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu dojść powinno również do wyposażenia interesariuszy, przez jednostki samorządu terytorialnego, w zasoby niezbędne celem realizacji zadania objętego współdziałaniem.

[1015] Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 7 u.d.p.p.w., współpraca ta odbywać się może również w formach: umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198), porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818) i porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079 oraz z 2024 r. poz. 1717).

[1016] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 639, dalej: „u.p.s.".

[1017] Zob. art. 15-24a u.p.s.

[1018] Określanych przez ustawodawcę mianem „podmiotów uprawnionych". Zlecenie to nie może przy tym obejmować: (1) ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych; (2) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; (3) wypłaty świadczeń pieniężnych (art. 25 ust. 2 u.p.s.). Zlecenie musi być poprzedzone przeprowadzeniem konkursu ofert (art. 25 ust. 4 u.p.s.) i stosuje się do niego przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 25 ust. 4 u.d.p.p.w.).

W doktrynie podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego „są podmiotami praw właścicielskich w ramach przysługującej im osobowości cywilnoprawnej”[1019]. Z założenia tego wynika reguła, zgodnie z którą gminy oraz inne gminne osoby prawne – jako podmioty mienia komunalnego – samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych (w granicach określonych zasadą legalizmu)[1020]; ponoszą także odpowiedzialność za swoje zobowiązania (art. 45 ust. 1 i art. 49 ust. 1 u.s.g.; por. art. 16 i art. 165 Konstytucji RP). Na zasadach określonych w przepisach prawa[1021] (por. art. 45 ust. 1 u.s.g.) podmioty te mogą więc zadecydować o przekazaniu (trwałym lub czasowym) zasobów wchodzących w skład mienia komunalnego na rzecz podmiotów spoza systemu administracji publicznej, angażujących się w przedsięwzięcia realizowane w myśl modelu opisywanego w niniejszej pracy.

Z uwagi na fakt, że uspołecznianie realizacji zadań publicznych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi odbywać powinno się możliwie najbliżej obywatela – a więc przede wszystkim na szczeblu lokalnym – dalsze rozważania w tym zakresie poczynione zostaną ze szczególnym uwzględnieniem gminnego (komunalnego) aspektu zarządzania mieniem komunalnym, w tym wchodzącymi w jego skład nieruchomościami.

Mieniem komunalnym w gminie gospodaruje organ wykonawczy gminy (art. 30 ust. 3 pkt 3 u.s.g.)[1022]. To do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy również podejmowanie decyzji majątkowych mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu. Kompetencja do decydowania w sprawach majątkowych przekraczających ten zakres[1023] podzielona została natomiast pomiędzy organy: wykonawczy oraz stanowiący i kontrolny gminy, a więc radę gminy (radę

[1019] S. Koziołek, *Komentarz do art. 45* [w:] P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...).* Źródeł takiego rozumowania doszukiwać należy się w treści art. 165 Konstytucji RP, który stanowi źródło prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego (wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 24).

[1020] Ograniczone są jednak w tym zakresie wymogami zawartymi w odrębnych przepisach prawa (art. 45 u.s.g.)

[1021] Ograniczenia te wynikać mogą m.in. z treści: Konstytucji RP, ustaw zwykłych, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Jak zauważa Sybilla Koziołek: „Samodzielność w dysponowaniu mieniem, przynajmniej w sferze cywilnoprawnej, jest ponadto ograniczona przez klauzule generalne wymienione w art. 140 k.c., mające wpływ na treść oraz realizację nie tylko prawa własności, lecz także innych praw majątkowych” (S. Koziołek, *Komentarz do art. 45*…).

[1022] Burmistrz, prezydent miasta. Por. art. 31 u.s.g. zgodnie z którym wójt reprezentuje gminę w stosunkach zewnętrznych.

[1023] B. Dolnicki, odwołując się do dogmatyki prawa cywilnego, obie te kategorie pojęciowe tłumaczy w następujący sposób: „czynności zwykłego zarządu obejmują załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy zgodnym z jej przeznaczeniem i utrzymywaniem rzeczy w stanie niepogorszonym (…); do czynności przekraczających zwykły zarząd należy rozporządzanie rzeczą wspólną (np. wyzbycie się własności rzeczy, obciążanie rzeczy prawem rzeczowym ograniczonym albo jej wynajęcie, wydzierżawienie, użyczenie itp.); przekraczają zakres zwykłego zarządu czynności zmieniające dotychczasowe korzystanie z rzeczy” (B. Dolnicki, *Klasyfikacja zadań rady gminy* [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny…,* s. 147).

miasta). Ustawa o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy przyznaje bowiem podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących kwestii enumeratywnie wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g.

Rada gminy podejmuje więc uchwały w sprawach majątkowych gminy[1024], dotyczących w szczególności: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej[1025] (lit. a), zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy (lit. e), tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (lit. f), określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (lit. g), tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (lit. h). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy również określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt 10 u.s.g.). W sprawach niewymienionych w art. 18 ust. 2 u.s.g., również przekraczających zakres zwykłego zarządu, decyzję podejmuje wójt[1026].

Ponadto, rada gminy – działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., uprawniona jest do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy[1027] (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[1028] (pkt 4). Należy mieć przy tym na względzie – jak zauważył WSA w Krakowie – że: „Ze względu na ukonstytuowany w ustawie o samorządzie gminnym podział kompetencji między organem stanowiącym i kontrolnym, a organem wykonawczym, rada gminy (…), jest upoważniona

[1024] Przekraczających zakres zwykłego zarządu.
[1025] Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.
[1026] Przepis art. 18 ust. 2 u.s.g., jak wprowadzający wyjątek od ogólnej zasady, powinien podlegać ścisłej interpretacji. Tak: M. Augustyniak, *Komentarz do art. 18* [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym….;* zob. także: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 29.10.2008 r., NK.II.J.S.0911-172/08, niepubl.
[1027] Przepis ten stanowi często jedną z podstaw prawnych do regulowania – w drodze uchwały rady gminy – kwestii takich jak w szczególności: (1) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy; (2) zasady sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych; (3) zasady gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości; (4) zasady wynajmowania pomieszczeń gospodarczych oraz budynków gospodarczych stanowiących własność gminy itp.
[1028] Analogicznie, na tej podstawie rady gmin przyjmują w szczególności uchwały w sprawie zasad korzystania ze stanowiących własność gminy: (1) placów zabaw; (2) boisk; (3) basenów; (4) remiz OSP; (5) sal sportowych; (6) placówek oświatowych; (7) cmentarzy; (8) parków; (9) świetlic wiejskich itp.

do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania mieniem komunalnym, jeżeli przepisy ustaw nie zastrzegają wyłącznej właściwość wójta w tym zakresie”[1029]. Rada gminy nie może przy tym przekazać swoich kompetencji innemu organowi lub też wykraczać poza ich zakres określony ustawą[1030].

Ustawodawca przewidział kilka trybów, w jakich dochodzić może do wyposażenia interesariuszy w zasoby niezbędne do realizacji przedsięwzięć opisanych w niniejszej pracy, zależnych w szczególności od: (1) rodzaju przekazywanego zasobu (nieruchomości, środki majątkowe, inne zasoby); (2) charakteru przekazania (np. przeniesienie na własność, najem, użyczenie, przekazanie środków finansowych w ramach dotacji), a także (3) formy organizacyjno-prawnej beneficjenta. Rozproszenie odnoszących się do tej kwestii regulacji sprawia, że rozprawa na ich temat wymaga stosownego uporządkowania.

Nieruchomości

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 13 ust. 1 tego aktu wprowadza ogólną zasadę, zgodnie z którą nieruchomości stanowiące własność gmin (a także powiatów oraz województw) mogą – z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw – stanowić przedmiot obrotu cywilnoprawnego[1031]. W szczególności mogą one być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste[1032], w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji[1033].

[1029] Wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2018 r., II SA/Kr 1588/17, LEX nr 2442124.

[1030] Por. w tym zakresie wyrok NSA z 7.04.2010 r., I OSK 1748/09, LEX nr 617464, w którym Sąd ten stwierdził, że: „Przyjęcie przez radę gminy uchwały o przeznaczeniu do sprzedaży, jest naruszeniem właściwości rzeczowej organów gminy, albowiem o przeznaczeniu nieruchomości decyduje wójt. Prawidłowo sformułowana uchwała powinna zawierać bowiem, stwierdzenie o wyrażeniu zgody na dokonanie takiej czynności przez wójta, gdyż do tego ograniczają się kompetencje rady gminy w tym zakresie”.

[1031] W literaturze podkreśla się, że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego „przedmiotem każdego rodzaju czynności prawa cywilnego dopuszczonych przez prawo” (M. Wolanin, *Komentarz do art. 13* [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, M. Wolanin (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* Warszawa 2025, Legalis/el.).

[1032] Przy czym nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej albo ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości (art. 13 ust. 1b u.g.n.).

[1033] Przy czym sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także

W świetle opisanych powyżej celów przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi zauważyć należy, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami *expressis verbis* dopuszcza możliwość wykorzystywania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na realizację celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n.[1034] (art. 24 ust. 2 u.g.n.).

Co istotne, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego (podobnie jak nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa[1035]) co do zasady mogą również zostać darowane na cele publiczne[1036] (art. 13 ust. 2 u.g.n.). Przepis nie zawęża przy tym kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości w tym trybie, z czego wywodzić należy, że darowizna może nastąpić na rzecz dowolnego podmiotu[1037] – oczywiście tak długo, jak służyć ona będzie realizacji określonego w umowie celowi publicznemu (w rozumieniu art. 6 u.g.n.) Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy – za zgodą właściwej rady albo sejmiku (art. 13

wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 13 ust. 4 u.g.n.). Podobnie, sprzedaż, zamiana, darowizna lub dzierżawa nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, będących cmentarzami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 13 ust. 5 u.g.n.). Fundacje oraz organizacje pożytku publicznego, prowadzące działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., mogą także uzyskać nieruchomość w trybie art. 59 u.g.n. od ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 59 ust. 1 u.g.n.) oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub Agencji Mienia Wojskowego (art. 59 ust. 5 u.g.n.). Warto również odnotować, iż nieruchomość stanowiąca własność jednostki samorządu terytorialnego może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637), na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 13 ust. 1a u.g.n.).

[1034] Zgodnie z tym przepisem, celami publicznymi są w szczególności: budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (art. 6 pkt 3 u.g.n.); budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 6 pkt 4 u.g.n.); opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 6 pkt 5 u.g.n.); budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych (art. 6 pkt 6 u.g.n.); ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej (art. 6 pkt 9a u.g.n.); ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody (art. 6 pkt 9b u.g.n.); wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa (art. 6 pkt 9c u.g.n.) oraz inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach (art. 6 pkt 10 u.g.n.).

[1035] Zob. w tym zakresie art. 59 ust. 1 u.g.n.

[1036] W umowie darowizny określić należy cel, na który nieruchomość jest darowana.

[1037] M. Wolanin, *Komentarz do art. 13…*

ust. 2a u.g.n.). Umowa darowizny określa cel, na jaki dana nieruchomość ma zostać darowana (art. 13 ust. 2 u.g.n.)[1038].

Jednostka samorządu terytorialnego może także rozporządzać prawem użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, wnosząc je tytułem aportu do spółki handlowej (art. 13 ust. 3 u.g.n.)[1039]. Na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 u.g.n. gminy (a także powiaty oraz województwa) mogą również zawierać umowy zamiany nieruchomości stanowiących własność tych jednostek lub pozostających w ich użytkowaniu wieczystym – i to w różnych konfiguracjach podmiotowych[1040]. Z kolei przepis art. 18 u.g.n. umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego oddawanie nieruchomości stanowiących ich własność państwowym lub samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trwały zarząd (zob. w tym zakresie art. 43-50 u.g.n.), najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością[1041].

Gminnym zasobem nieruchomości[1042] gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1 u.g.n.) – co oczywiste – przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających ze wspomnianego wyżej przepisu art. 18 u.s.g. Organ wykonawczy w szczególności zbywa, nabywa, wydzierżawia, wynajmuje, użycza oraz oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzące w skład zasobu (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a u.g.n.);

[1038] Przy czym w przypadku, w którym darowana nieruchomość nie zostanie wykorzystana na ten cel, darowizna podlega odwołaniu (art. 13 ust. 2b u.g.n.). Organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny, może jednak wyrazić zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym na zmianę celu, na który nieruchomość została darowana, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w art. 13 ust. 2 u.g.n. W takim wypadku nie dojdzie do odwołania darowizny (art. 13 ust. 2b u.g.n.).

[1039] Jak zauważa M. Wolanin: „Przepis ten nie dotyczy (…) wnoszenia aportem już istniejącego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Taka czynność nie wymagałaby odrębnej regulacji i możliwość jej dokonania wynika z art. 13 ust. 1 u.g.n. Artykuł 13 ust. 3 u.g.n. dotyczy sytuacji, w której (…) jednostka samorządu terytorialnego ustanawia użytkowanie wieczyste nieruchomości, której jest właścicielem, na rzecz spółki, do której wnoszony jest tego rodzaju aport" (M. Wolanin, *Komentarz do art. 13…).*

[1040] Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych (art. 15 ust. 1 zd. 1 u.g.n.). Ustawa dopuszcza również: zamianę własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego, zamianę prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości, wzajemną zamianę praw użytkowania wieczystego (art. 15 ust. 2 u.g.n.), a także zamianę udziałów we współwłasności lub we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości (art. 15 ust. 3 u.g.n.). W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości (art. 15 ust. 1 zd. 2 u.g.n.).

[1041] Przepis ten odgrywa szczególną rolę w kontekście funkcjonowania jednostek budżetowych. Jak podkreśla się przy tym w literaturze, art. 18 u.g.n. stanowić może podstawę do obejmowania we władanie przez samorządową jednostkę organizacyjną również nieruchomości stanowiących własność innych jednostek samorządu terytorialnego (niż ta, która daną jednostkę organizacyjną utworzyła), jak i nieruchomości Skarbu Państwa (M. Wolanin, *Komentarz do art. 15* [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, M. Wolanin (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami…*).

[1042] W skład którego wchodzą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 u.g.n.).

sporządza także plan wykorzystania zasobu zawierający w szczególności prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu (art. 25 ust. 2 i 2a pkt 2 i 3 u.g.n.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami reguluje również szczególne zasady sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gminnego (powiatowego, wojewódzkiego) zasobu, a także zasady oddawania nieruchomości gruntowych wchodzących w skład tego zasobu w użytkowanie wieczyste osobom trzecim. Zasadą generalną jest, że zarówno sprzedaż, jak i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminnych (powiatowych, wojewódzkich), następuje w trybie przetargowym (art. 37 ust. 1 u.g.n.), natomiast odstępstwa od tej zasady, tj. przypadki dopuszczalności zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, wynikać muszą z treści ustawy[1043] (art. 28 ust. 1 u.g.n.).

Biorąc pod uwagę kontekst i cel przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu, przywołać należy kilka wyjątków od zasady przetargowego zbycia nieruchomości gminnych (powiatowych, wojewódzkich), z których skorzystać mogą interesariusze angażujący się w omawiane na łamach niniejszej pracy inicjatywy. Do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym uprawnieni są m.in. interesariusze będący osobami fizycznymi lub osobami prawnymi, którzy prowadzą określoną działalność: charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną (jeśli nieruchomość nabywana jest na cele niezwiązane z działalnością zarobkową nabywcy) oraz interesariusze będący organizacjami pożytku publicznego – jeśli nieruchomość nabywana jest na cel prowadzonej przez ten podmiot działalności pożytku publicznego (zob. art. 37 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). Tym samym kategoriom podmiotów właściwy organ w drodze uchwały udzielić może bonifikaty od ceny nabycia[1044] (zob. art. 68 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 3 u.g.n.). Nieruchomość podlega sprzedaży w trybie bezprzetargowym również wtedy, jeśli ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo

[1043] Warto dodać, iż warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. W przypadku zbycia nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, rokowania przeprowadza się w formie pisemnej (art. 28 ust. 2 u.g.n.). Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ust. 3 u.g.n.).

[1044] Ponadto, właściwy organ może udzielić bonifikaty, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, w szczególności jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: stowarzyszeniom ogrodowym w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe (art. 68 ust. 1 pkt 3); kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej (art. 68 ust. 1 pkt 6), a także na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (art. 68 ust. 1 pkt 12 u.g.n.).

tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji (art. 37 ust. 2 pkt 7 u.g.n.), a także jeśli jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej (art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n.)[1045]. Pozostałe przypadki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej określa art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n.

W przypadku zaś umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości publicznych (w tym gminnych) ustawa wymaga posłużenia się trybem przetargowym, jeśli czas trwania umów miałby przekroczyć 3 lata lub jeśli umowy te miałyby zostać zawarte na czas nieoznaczony (art. 37 ust. 4 zd. 1 u.g.n.)[1046]. Również jednak i w tym przypadku, ustawa wprowadza wyjątki od zawierania tego typu umów w trybie przetargowym, z których skorzystać mogą interesariusze angażujący się w realizację przedsięwzięć opisanych w niniejszej pracy. Po pierwsze, zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego wyrazić może odpowiednio: wojewoda albo właściwa rada lub sejmik (art. 37 ust. 4 zd. 2 u.g.n.[1047]). Po drugie, tryb bezprzetargowy będzie właściwy, jeśli drugą stroną umowy miałaby zostać organizacja pożytku publicznego[1048] (art. 37 ust. 4a pkt 1 lit. a u.g.n.).

[1045] Pełen – dość kazuistycznie ukształtowany katalog sytuacji, w których dojść może do bezprzetargowego zbycia nieruchomości – określa art. 37 ust. 2 u.g.n. Tryb bezprzetargowy jest właściwy w szczególności w sytuacjach, w których: (1) nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 u.g.n.; (2) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego; (4) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości; (5) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości. Wspomnieć również należy, że interesariusze realizujący cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n., mogą również ubiegać się o nabycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym w trybie art. 37 ust. 3 pkt 1 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem: wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki określone w tym przepisie (art. 37 ust. 3b u.g.n.).

[1046] Przy czym w tym przypadku wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą jednak wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37 ust. 4 u.g.n.)

[1047] W zależności od tego, czyje nieruchomości miałyby zostać wynajęte, wydzierżawione lub oddane w użytkowanie.

[1048] A także, gdy użytkownikiem nieruchomości miałoby być stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Ponadto, umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy zawiera się w drodze bezprzetargowej na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, ale nieprzekraczający czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli oddanie w użytkowanie, najem albo dzierżawę stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 tej ustawy (art. 37 ust. 4a u.g.n.).

Środki finansowe

W przypadku współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dochodzi bowiem często do wydatkowania środków publicznych. Kluczową rolę w odniesieniu do wyposażania interesariuszy w środki finansowe niezbędne do prowadzenia działań w ramach opisanych w pracy przedsięwzięć pełnią więc postanowienia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zadania publiczne zlecone do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowią zadania zlecone w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w.). Oznacza to, że środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym kwalifikowane są na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jako dotacje celowe (art. 127 ust. 1 u.f.p.), natomiast umowy zawierane pomiędzy podmiotem dotującym a dotowanym muszą spełniać wymagania określone odpowiednio w treści art. 151 u.f.p. (w przypadku umów, których stroną jest dysponent części budżetowej[1049]) lub art. 221 u.f.p. (w odniesieniu do umów dotacyjnych zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego – por. w tym zakresie również art. 16 ust. 1 u.d.p.p.w.)[1050].

[1049] Przez dysponentów części budżetowej – zgodnie z art. 2 pkt 8 u.f.p. – rozumieć należy: kierowników jednostek oraz organy wymienione w art. 139 ust. 2 u.f.p., właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 114 ust. 3 pkt 2 u.f.p., dysponujących częściami budżetu państwa.

[1050] Niezależnie od dotacji udzielanych w ramach współpracy nawiązywanej w reżimie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niektóre kategorie interesariuszy mogą pozyskiwać środki na realizacje celów związanych ze swoją działalnością na podstawie przepisów innych aktów prawnych. Za przykład posłużyć mogą przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s., klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały w sprawie warunków i trybów finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu (o której to uchwale mowa w art. 27 ust. 2 u.s.). W tym przypadku zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku (art. 28 ust. 1 u.s.). Dotacja ta ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s., i może być przeznaczona w szczególności na: (1) realizację programów szkolenia sportowego, (2) zakup sprzętu sportowego, (3) pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, (4) pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, (5) sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub (art. 28 ust. 2 u.s.).

Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego (oraz na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań), z budżetu tej jednostki, na zasadach określonych w art. 221 i nast. u.f.p. W tym przypadku zlecenie zadania i udzielenie dotacji nastąpić może (1) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeśli zadanie dotyczy innych zadań niż te określone w przepisach tego aktu – (2) na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem dotowanym (art. 221 ust. 2 u.f.p.). W drugim z wymienionych powyżej przypadków, tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego[1051] (art. 221 ust. 4 u.f.p.).

Umowa dotacyjna, której stroną jest jednostka samorządu terytorialnego, określać powinna: (1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; (2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; (3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; (4) tryb kontroli wykonywania zadania; (5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz (6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w Dziale V u.f.p. (art. 221 ust. 3 u.f.p.; por. także art. 16 ust. 1 u.d.p.p.w.).

Zasadą jest, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej[1052] do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku[1053] (art. 251 ust. 1 u.f.p.). W przypadku podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 263 ust. 2 u.f.p.) niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki w terminie 15 dni

[1051] Ustawa wymaga przy tym, aby organ, podejmując uchwałę, miał uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia (art. 221 ust. 4 u.f.p.).
[1052] Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach (art. 251 ust. 4 u.f.p.).
[1053] Z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 u.f.p. W przypadku podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego oraz ustalenia planu finansowego tych wydatków, o której to uchwale mowa w art. 263 ust. 2 u.f.p., niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale (art. 251 ust. 2 u.f.p.).

od dnia określonego w tej uchwale (art. 251 ust. 2 u.f.p.)[1054]. Gdy zaś termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (art. 251 ust. 3 u.f.p.)[1055].

W sytuacji natomiast, gdy dotacja nie zostanie wykorzystana we właściwym terminie (art. 251 u.f.p.), jak i wtedy, gdy dotacja wykorzystana zostanie niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrana zostanie nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 252 u.f.p.), podmiot, który otrzymał dotację, zobowiązany będzie do jej zwrotu (odpowiednio: w całości lub w części) na zasadach określonych w art. 251-253 u.f.p. Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem[1056], podobnie jak nierozliczenie dotacji w terminie oraz niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości stanowi również naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zob. art. 9 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[1057])[1058].

W kontekście wyposażania organizacji pozarządowych w środki pochodzące z budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego odnotować należy, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zakazuje tworzenia fundacji ze środków publicznych[1059] (art. 45 u.f.p.). Wobec dość konkretnego brzmienia analizowanego przepisu, za dopuszczalne należy jednak uznać: (1) ustanowienie fundacji prawa prywatnego przez posiadające osobowość prawną jednostki sektora finansów publicznych oraz wyposażenie takiej fundacji w prawa majątkowe inne niż środki publiczne, np. prawa do rzeczy ruchomych lub do nieruchomości (nie są to bowiem „środki publiczne”[1060]); (2) utworzenie ze środków

---

[1054] A. Ostrowska, *Komentarz do art. 251* [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.

[1055] Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w art. 251 ust. 1-3 u.f.p. nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu (art. 251 ust. 5 u.f.p.).

[1056] Określonym przez udzielającego dotację.

[1057] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1484, dalej: „u.o.z.n.d.f.p.”.

[1058] W przypadku natomiast, gdy podmiotem dotującym jest dysponent części budżetowej, umowa dotacyjna określać powinna: (1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; (2) wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; (3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; (4) tryb kontroli wykonywania zadania; (5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, a także (6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania (art. 151 ust. 2 u.f.p.). Zgodnie z art. 169 ust. 1 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 u.f.p. Zwrotowi do budżetu państwa podlega jednak tylko ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 4 u.f.p.).

[1059] Zakaz ten dotyczy wyłącznie fundacji prawa prywatnego, tworzonych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.

[1060] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 15.10.2009 r., III SA/Wr 368/09, Legalis nr 207620.

publicznych fundacji innej niż tworzona na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, a więc fundacji prawa publicznego (utworzenie takiego podmiotu wymagałoby jednak odrębnej ustawy), a także (3) finansowanie fundacji prawa prywatnego ze środków publicznych w sposób inny niż jej „utworzenie" (rozumiane w tym wypadku przede wszystkim jako występowanie przez jednostki sektora finansów publicznych w roli fundatorów), np. finansowanie fundacji w formie wspomnianych już dotacji celowych[1061].

Pozostałe kategorie zasobów i sposobów wsparcia

W zależności od obranego trybu współpracy, niekiedy ustawodawca przewiduje również możliwość wyposażenia interesariuszy w inne zasoby, takie jak niezbędna infrastruktura lub urządzenia[1062]. Przykładowo, w odniesieniu do inicjatywy lokalnej, przepis art. 19f u.d.p.p.w. stanowi, że wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania tej inicjatywy.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także w szczególności udzielać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. pożyczek, gwarancji oraz poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach – w szczególności omawianej już ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 5 ust. 8 u.d.p.p.w.). Poręczenia i gwarancje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego muszą być terminowe i udzielane do określonej kwoty (art. 94 ust. 2 u.f.p.), a łączna ich kwota powinna być określona w uchwale budżetowej (art. 94 ust. 1 zd. 2 u.f.p.).

Uzupełniająco warto zauważyć, że obok „domyślnych" podstaw udzielania wsparcia finansowego wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także postanowień ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, odrębne, szczególne mechanizmy finansowania określonych działań interesariuszy ze środków publicznych wnikać mogą z innych ustaw sektorowych[1063].

[1061] Zob. E. Kowalczyk, *Komentarz do art. 45* [w:] *A. Mikos-Sitek* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.; A. Ostrowska, *Komentarz do art. 45* [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*…

[1062] P. Staszczyk, *Komentarz do art. 19f*…

[1063] Przykładowo, art. 403 p.o.ś. wprost dopuszcza finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej w rozumieniu u.f.p., udzielanej z budżetu gminy albo powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Jednocześnie przepis ten nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 403 ust. 5 p.o.ś.) obowiązek uregulowania w uchwale zasad udzielania tej dotacji. Szczególną podstawę do udzielenia dotacji celowych niektórym kategoriom podmiotów mogących angażować się w przedsięwzięcia opisane w niniejszej pracy

5.4.3. Samoorganizacja oraz samoregulacja interesariuszy

Jak wspomniano wcześniej, termin „samoorganizacja" odnosi się do sytuacji, w której interesariusze zasobu wspólnego samodzielnie, oddolnie i w ramach bezpośredniego współdziałania (zazwyczaj na poziomie lokalnym) tworzą lub angażują się w określone struktury – tak w sposób nieformalny (grupy mieszkańców) lub sformalizowany (m.in. stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, spółki prawa handlowego) – lub zawierają właściwe porozumienia, a następnie dzielą się między sobą określonymi rolami i zadaniami. Poprzez „samoregulację" autor rozumie natomiast sytuację, w której normy dotyczące bieżącego korzystania z zasobu wspólnego oraz zarządzania nim, kształtowane są oddolnie przez samych interesariuszy, lub – w zależności od kontekstu sytuacyjnego – przynajmniej przy ich istotnym udziale (w tym właśnie zawiera się partycypacyjny wymiar modelu).

Sposób samoorganizacji oraz samoregulacji interesariuszy zależy przede wszystkim od rodzaju powiązania instytucjonalnego pomiędzy organizacją realizującą zadanie w myśl modelu a jednostką samorządu terytorialnego, której zadanie jest w ten sposób realizowane. Okoliczność tę rozpatrywać można w co najmniej dwóch aspektach: (1) faktu posiadania przez organizację odrębnej od jednostki samorządu terytorialnego podmiotowości prawnej (osobowości prawnej w rozumieniu kodeksu cywilnego) oraz (2) struktury właścicielskiej organizacji.

W pierwszym przypadku na uwagę zasługuje fakt, że organizacja – w ogólności – powinna mieć odrębną od jednostki samorządu terytorialnego podmiotowość prawną oraz „zewnętrzny" (wobec tej jednostki) charakter. Oznacza to, że podmiot ten nie powinien funkcjonować w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego (np. jako jednostka budżetowa). Jeśli zaś mowa o kryterium struktury właścicielskiej, zauważyć należy, że mimo posiadania przez daną organizację odrębnej od jednostki samorządu terytorialnego podmiotowości prawnej, podmiot ten nadal może być w dużym stopniu zależny od gminy (powiatu, województwa) przede wszystkim z uwagi na istniejące powiązania kapitałowe lub osobowe. Sytuacja taka będzie miała miejsce w szczególności w przypadku samorządowych spółek kapitałowych[1064]. Z uwagi na oddolny, społeczny charakter omawianych w niniejszej pracy przedsięwzięć, najbardziej preferowanym rozwiązaniem będzie

wprowadza również ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 457, dalej: „u.o.p.d.k.", zob. art. 5 i 9 ust. 3 tego aktu).

[1064] Spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

oczywiście to, w którym zadania publiczne realizowane będą przez podmioty niepowiązane osobowo lub kapitałowo z jednostkami samorządu terytorialnego.

W dalszej części pracy autor przedstawił problematykę samoorganizacji i samoregulacji interesariuszy, obierając za punkt wyjścia różne formy organizacyjno-prawne, z wykorzystaniem których odbywać się może uspołecznianie realizacji zadań publicznych, w tym zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Co przy tym istotne, podczas gdy zjawisko samoorganizacji pozostaje ściśle związane z reżimem normatywnym właściwym dla danej formy organizacyjno-prawnej (jest w istotnym stopniu zaprojektowane przez ustawodawcę), samoregulacja ma natomiast charakter w większym stopniu endogeniczny: stanowi bowiem rezultat działań podejmowanych bezpośrednio przez interesariuszy – zarówno „na zewnętrz", jak i „wewnątrz" struktury danego podmiotu – poprzez przyjmowanie i stosowanie aktów wewnętrznych (statutów, regulaminów, uchwał, polityk, kodeksów dobrych praktyk, procedur kontrolnych, itp.), a także występowanie w obrocie cywilnoprawnym i zawieranie porozumień z innymi podmiotami.

Stowarzyszenie rejestrowe

Uspołecznianie realizacji zadań publicznych w ramach modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi odbywać się może z udziałem stowarzyszeń, o których mowa w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[1065]. Podmioty te stanowią dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenia o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 1 p.s.) i dzielą się na stowarzyszenia rejestrowe, które uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność dopiero po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 ust. 1 p.s.) oraz na tak zwane stowarzyszenia zwykłe (zob. art. 40-43 p.s.), będące uproszczoną formą stowarzyszeń, nieposiadające osobowości prawnej (art. 40 ust. 1 p.s.).

Cele działania stowarzyszenia oraz sposoby ich realizacji powinny zostać wskazane w statucie (art. 10 ust. 1 pkt 3 p.s.). Cele te mogą być – co do zasady – określone w sposób dowolny; nie mogą być jednak: zarobkowe (art. 2 ust. 1 p.s.), a także sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 Konstytucji RP)[1066].

Stowarzyszenia opierają swoją działalność na pracy społecznej swoich członków (art. 2 ust. 3 zd. 1 p.s.), którymi mogą być przede wszystkim osoby fizyczne, w tym – na określonych

[1065] T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261, dalej: „p.s.".
[1066] Niekiedy ustawy szczególne wprost definiują cele określonych typów stowarzyszeń lub ograniczają swobodę założycieli stowarzyszeń w tym zakresie (zob. np. art. 84 ust. 1 u.s.g. oraz art. 7 ust. 1 u.s.

zasadach – małoletni oraz cudzoziemcy (art. 3 i 4 p.s.)[1067]. Stowarzyszenia rejestrowe (por. art. 42 ust. 1 pkt 2 p.s.) zrzeszać mogą również osoby prawne[1068] choć – w przypadku stowarzyszeń rejestrowych innych niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – osoby prawne mogą wstępować do stowarzyszeń wyłącznie w charakterze członków wspierających[1069] (art. 10 ust. 3 p.s.).

Z uwagi na liczne ograniczenia dotyczące funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych (zob. m.in. art. 42 p.s.), wynikające z ich „uproszczonego" charakteru, pozostały one poza przedmiotem zainteresowań autora.

Utworzenie stowarzyszenia rejestrowego wymaga współdziałania co najmniej siedmiu osób, które powinny uchwalić statut oraz wybrać komitet założycielski albo władze stowarzyszenia (art. 9 p.s.). Następnym krokiem jest złożenie przez zarząd (względnie: komitet założycielski) wniosku o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego[1070]. Po stwierdzeniu, że statut nowo utworzonego stowarzyszenia jest zgodny z przepisami prawa, a założyciele spełniają wymagania określone ustawą, sąd rejestrowy wydaje postanowienie o wpisie stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 16 ust. 1 p.s.)[1071]. Dopiero po wpisie do Krejowego Rejestru Sądowego stowarzyszenie rejestrowe uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć swoją działalność (art. 17 p.s.)[1072].

[1067] Należy jednak pamiętać, że prawo do bycia członkiem stowarzyszenia może zostać ograniczone na mocy ustaw szczególnych. Ustawy szczególne mogą też przewidywać obowiązek uzyskania zgody na członkostwo w określonych stowarzyszeniach. Tytułem przykładu, przepis art. 341 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825) stanowi, że żołnierz zawodowy,d w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej, nie może być członkiem stowarzyszeni stawiającego sobie cele polityczne. Niekiedy, osoby fizyczne nie mogą być też członkami określonych typów stowarzyszeń – np. stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2018, s. 241-250).

[1068] Dyskusyjna jest natomiast możliwość uzyskania statusu członka stowarzyszenia rejestrowego przez jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33(1) k.c. Jak zauważa Paweł Suski: „Sytuacji takiej nie uregulowano w Prawie o stowarzyszeniach. Nie ulega wątpliwości, że jednostki takie nie mogą być członkami zwyczajnymi (…). Nie można jednak wykluczyć możliwości nabycia przez nie członkostwa wspierającego w stowarzyszeniu (art. 10 ust. 3 p.s.) lub związku stowarzyszeń (art. 22 ust. 1 p.s.)" (P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 253).

[1069] Osoby prawne mogą być jednak członkami związku stowarzyszeń (art. 22 ust. 1 p.s.).

[1070] Do którego to wniosku załączyć należy: statut, listę założycieli (zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli), protokół wyboru władz stowarzyszenia oraz wskazując adres siedziby stowarzyszenia (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 p.s.). Wniosek powinien zostać podpisany przez wszystkich członków zarządu lub (art. 12 ust. 2 p.s.; zob. A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 12* [w:] A. Rzetecka-Gil (red.), *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022 LEX/el.).

[1071] Postępowanie w sprawach o wpis stowarzyszenia do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego jest wolne od opłat sądowych (art. 17 ust. 3 p.s.). Zwolnienie to nie przysługuje jednak w przypadku wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS.

[1072] Ustawodawca nie przewiduje w tym przypadku możliwości działania jako „stowarzyszenie w organizacji", jak czyni to chociażby w odniesieniu do spółek kapitałowych (zob. art. 11 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm., dalej: „k.s.h.".). Należy mieć jednak na względzie, że ustawa przewiduje solidarną odpowiedzialność (wobec osób trzecich) członków zarządu za czynności niezbędne do rozpoczęcia działalności przez stowarzyszenie dokonane na rzecz stowarzyszenia przed jego wpisem

Podstawowym aktem wewnętrznym, regulującym: cele, zasady działania i ustrój stowarzyszenia, jest jego statut[1073], który – zgodnie z art. 10 ust. 1 p.s. – określać powinien co najmniej: (1) nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji; (2) teren działania i siedzibę stowarzyszenia; (3) cele i sposoby ich realizacji; (4) sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; (5) władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje; (6) możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją; (7) sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia; (8) sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; (9) zasady dokonywania zmian statutu; (10) sposób rozwiązania się stowarzyszenia[1074]. Statut stowarzyszenia może także zawierać inne, od wskazanych powyżej, postanowienia.

W stowarzyszeniach rejestrowych struktura władzy opiera się co do zasady na podziale kompetencji pomiędzy trzy organy: (1) walne zebranie członków[1075], będące najwyższą władzę stowarzyszenia; (2) zarząd, stanowiący organ wykonawczy, kierujący bieżącą działalnością stowarzyszenia i reprezentujący je na zewnątrz oraz (3) organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3 p.s.), który w praktyce często funkcjonuje pod nazwą „komisji rewizyjnej". Ustawodawca przyznaje walnemu zebraniu członków swoiste domniemanie kompetencji, co oznacza, że organ ten władny jest do podejmowania rozstrzygnięć we wszelkich sprawach, które nie zostały zastrzeżone przez ustawę lub statut do właściwości innych organów stowarzyszenia (art. 11 ust. 1 p.s.). Niezależnie od powyższego, w myśl zasady samorządności stowarzyszeń, ich członkowie mogą ustanawiać również inne organy i ciała pomocnicze, takie

do Krajowego Rejestru Sądowego. Po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego za zobowiązania wynikające z tych czynności stowarzyszenie odpowiada tak jak za zaciągnięte przez siebie (art. 17 ust. 2 p.s.).

[1073] Zob. uchwałę SN z 11.05.2005 r., III CZP 16/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 49. Jak zauważa P. Suski, w doktrynie dyskutowany jest charakter prawny statutu. Podnoszone są trzy stanowiska, traktujące statut jako: „akt normatywny prawa przedmiotowego, pozaprawny akt normatywny organizacji społecznej oraz umowę lub specjalny rodzaj czynności prawnej", przy czym przeważać zdaje się teoria o umownym charakterze statutu (tak: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 173-182; A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 10* [w:] A. Rzetecka-Gil (red.), *Prawo o stowarzyszeniach…).*

[1074] Jeśli stowarzyszenie przewiduje możliwość tworzenia terenowych jednostek organizacyjnych, jego statut określać powinien również dodatkowe elementy (zob. art. 10a p.s.).

[1075] Statut może jednak przewidywać zamiast walnego zebrania członków zebranie delegatów lub zastąpienie walnego zebrania członków zebraniem delegatów, jeżeli liczba członków przekroczy określoną w statucie wielkość. W takich przypadkach statut określa zasady wyboru delegatów i czas trwania ich kadencji (art. 11 ust. 2 p.s.).

jak sądy koleżeńskie (polubowne), komitety doradcze, czy sterujące, choć obowiązek ich powołania nie wynika z ustawy[1076].

Konsekwencją nadania stowarzyszeniu rejestrowemu osobowości prawnej jest ukształtowanie odrębnej masy majątkowej, przysługującej stowarzyszeniu jako samodzielnemu podmiotowi prawa i odrębnej od majątku członków. Majątek ten – zgodnie z ustawą – pochodzić może ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej[1077] (art. 33 ust. 1 p.s.). Co ważne – biorąc pod uwagę kwestie poruszone powyżej – stowarzyszenia mogą także otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 35 p.s.).

Na zasadach określonych w odrębnych przepisach (w szczególności w treści ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców) i pod pewnymi warunkami, stowarzyszenia rejestrowe mogą również prowadzić działalność gospodarczą. Po pierwsze, prowadzenie tego rodzaju działalności nie może stanowić statutowego celu działania tych organizacji. Ponadto, dochód uzyskany z takiej działalności powinien zostać przeznaczony na realizację celów statutowych i nie może podlegać podziałowi pomiędzy członków organizacji (art. 34 p.s.)[1078].

Przechodząc do kwestii samoregulacji, należy mieć na względzie, że prawo nie tylko nie zakazuje kształtowania stosunków wewnętrznych stowarzyszenia przy użyciu aktów innych niż statut, lecz wręcz – w ramach zasady samorządności stowarzyszeń (art. 2 ust. 1 p.s.) – zakłada istnienie mechanizmów umożliwiających takie działanie. Członkowie stowarzyszenia, działając poprzez swoje organy, mogą przyjmować uchwały i zarządzenia, które konkretyzują postanowienia statutu i wyznaczają normy postępowania wpływające bezpośrednio na sposób przygotowania, prowadzenia i rozliczania określonego realizowanego przez stowarzyszenie przedsięwzięcia. W praktyce tak rozumiana „samoregulacja" obejmuje m.in. reguły podejmowania decyzji, organizacji pracy, podziału zadań, standardy transparentności i kontroli wewnętrznej czy zasady komunikacji z interesariuszami wewnętrznymi – i może przybierać postać takich dokumentów jak w szczególności: regulaminy, procedury, standardy, czy polityki.

Równocześnie, jako odrębny podmiot prawa, stowarzyszenie może występować w obrocie cywilnoprawnym, zawierać umowy, nabywać prawa, zaciągać zobowiązania oraz ponosić

[1076] Zob. więcej na ten temat: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 237-238.
[1077] Zgodnie z art. 33 ust. 2 p.s. stowarzyszenie, z zachowaniem obowiązujących przepisów, może przyjmować darowizny, spadki i zapisy oraz korzystać z ofiarności publicznej.
[1078] Zob. także wyrok NSA z 27.05.2009 r., II FSK 163/08, LEX nr 513321.

odpowiedzialność cywilną na zasadach ogólnych. Tak rozumiana „zewnętrzna" samoregulacja przejawia się w podejmowaniu przez statutowe organy decyzji dotyczących modelu kontraktowania, sposobu finansowania przedsięwzięć, rozkładu ryzyk, doboru partnerów czy konstrukcji mechanizmów nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań – a więc w tych elementach, które wprost determinują ramy realizacji przedsięwzięcia.

Analogiczne zależności dotyczące samoregulacji ujawniają się w odniesieniu do pozostałych opisywanych w tej części pracy form organizacyjno-prawnych. W każdej z nich zjawisko samoregulacji przybierać będzie postać instrumentów właściwych dla danej struktury (np. uchwał organów, regulaminów, polityk wewnętrznych, etc.), przy czym jego zakres i intensywność pozostaną konsekwentnie wyznaczane przez ustawowe ramy funkcjonowania konkretnej formy organizacyjno-prawnej. Z uwagi na liczne podobieństwa mechanizmów samoregulacyjnych w poszczególnych formach organizacyjno-prawnych, autor nie opisał szczegółowo i odrębnie owej tematyki przy każdej z nich, ograniczając się do wskazania rozwiązań kluczowych oraz ewentualnych różnic o charakterze istotnym z perspektywy prowadzonych rozważań.

Spółdzielnia

Kolejnym typem organizacji, w ramach której organizować mogą się interesariusze realizujący działania opisane na łamach niniejszej pracy, są spółdzielnie tworzone na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze[1079]. Stanowią one dobrowolne zrzeszenia (korporacje) nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą (art. 1 § 1 p.spół.). Spółdzielnie mogą także prowadzić działalność społeczną i oświatową na rzecz swoich członków i ich środowiska (art. 1 § 2 p.spół.).

Powyższe twierdzenia wyznaczają ramy możliwego zakresu celów i przedmiotów działalności spółdzielni. Należy mieć przy tym na względzie, że ustawy szczegółowe przewidują możliwość tworzenia odmiennych typów tego rodzaju zrzeszeń (takie jak w szczególności: spółdzielnie socjalne, mieszkaniowe czy energetyczne[1080]), które mogą charakteryzować się zdecydowanie różnym celem oraz przedmiotem działalności.

[1079] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 521, dalej: „p.spół.".
[1080] A także: spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie rolników, spółdzielnie pracy, spółdzielnie pracy inwalidów i spółdzielnie pracy niewidomych, spółdzielnie rzemieślnicze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, banki spółdzielcze oraz spółdzielnie europejskie (za: D. Bierecki, *Komentarz do art. 1* [w:] D. Bierecki, P. Pałka (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz,* 2024, Legalis/el.).

Spółdzielnie tworzone na podstawie ustawy – Prawo spółdzielcze, co do zasady, liczyć powinny co najmniej dziesięciu członków[1081] (art. 15 § 1 p.spół.). Jeśli ustawa nie stanowi inaczej, status członka tego typu organizacji uzyskać może każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie[1082] (art. 15 § 2 p.spół.). Przepis art. 15 § 4 p.spół. dopuszcza również możliwość nabywania członkostwa przez osoby prawne (z tym zastrzeżeniem, że statut może taką możliwość ograniczać). Warunkiem przyjęcia na członka jest złożenie deklaracji (art. 16 § 1 zd. 1 p.spół.)[1083].

Członkowie spółdzielni korzystać mogą w szczególności z prawa: (1) uczestniczenia w walnym zgromadzeniu lub zebraniu grupy członkowskiej (art. 18 § 2 pkt 1 p.spół.); (2) wybierania i bycia wybieranym do organów spółdzielni (art. 18 § 2 pkt 2 p.spół.); (3) żądania rozpatrzenia przez właściwe organy spółdzielni wniosków dotyczących jej działalności (art. 18 § 2 pkt 4 p.spół.); (4) udziału w nadwyżce bilansowej (art. 18 § 2 pkt 5 p.spół.); (5) do świadczeń spółdzielni w zakresie jej statutowej działalności (art. 18 § 2 pkt 6 p.spół.), a także z innych praw określonych w ustawie lub w statucie (art. 18 § 4 p.spół.). Z wykonywaniem powyższych uprawnień korespondują obowiązki członków spółdzielni. Poza obowiązkami określonymi przez przepisy właściwych ustaw lub statutu (art. 18 § 6 p.spół.), członkowie spółdzielni obowiązani są do: (1) przestrzegania przepisów prawa, postanowień statutu i opartych na nich regulaminów (art. 18 § 5 pkt 1 p.spół.); (2) dbania o dobro i rozwój spółdzielni oraz uczestniczenia w realizacji jej zadań statutowych (art. 18 § 5 pkt 2 p.spół.), a także (3) do wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu (art. 19 § 1 p.spół.).

Pierwszą czynność zmierzającą do utworzenia spółdzielni jest uchwalenie statutu przez jej założycieli (art. 6 § 1 zd. 1). Ich liczba – co do zasady – nie może być mniejsza

[1081] Z tym zastrzeżeniem, że spółdzielnie produkcji rolnej oraz spółdzielnie, o których mowa w art. 6 § 2a tej ustawy, powinny liczyć co najmniej pięciu członków, o ile statut nie wymaga liczby większej (art. 15 § 1 p.spół.), natomiast spółdzielnie, której członkami w myśl statutu są wyłącznie osoby prawne, muszą liczyć co najmniej trzech członków (art. 15 § 5 p.spół.).

[1082] Statut może ponadto określać wypadki, w których dopuszczalne jest członkostwo osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub niemających tej zdolności. Osoby takie nie mogą być jednak członkami organów spółdzielni. W walnym zgromadzeniu biorą one udział przez swoich przedstawicieli ustawowych (art. 15 § 3 p.spół.).

[1083] Warunek ten nie dotyczy założycieli spółdzielni, którzy podpisali statut – oni bowiem stają się członkami spółdzielni z chwilą jej zarejestrowania (art. 17 § 1 p.spół.). Należy mieć przy tym na względzie, że zasada „otwartych drzwi" nie jest bezwzględna, a spółdzielnia może co do zasady odmówić przyjęcia kandydata w poczet członków. Jak zauważył przy tym Sąd Najwyższy: Zasada ta doznaje wyjątków, gdy przepis szczególny roszczenie takie przewiduje albo gdy wynika ono z postanowień statutu lub umowy zawartej przez spółdzielnię" (wyrok SN z 29.04.2003 r., V CKN 161/01, LEX nr 1130951).

niż dziesięć, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, oraz trzy, jeżeli założycielami są osoby prawne (art. 6 § 2 p.spół.). Kolejnym etapem jest wybór organów spółdzielni (art. 6 § 1 zd. 2 p. spół.) oraz dokonanie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 7 p.spół.). Z chwilą wpisu do KRS spółdzielnia nabywa osobowość prawną (art. 11 § 1 p.spół.)[1084].

Aktem przesądzającym o ustroju oraz zasadach funkcjonowania spółdzielni jest jej statut (art. 2 p.spół.). Ustawodawca określił minimalny zakres treściowy tego dokumentu w art. 5 p.spół. Zgodnie z tym przepisem, statut spółdzielni określać powinien: (1) oznaczenie nazwy[1085]; (2) przedmiot działalności spółdzielni oraz czas trwania, o ile założono ją na czas określony; (3) wysokość wpisowego oraz wysokość i ilość udziałów, które członek obowiązany jest zadeklarować, terminy wnoszenia i zwrotu oraz skutki niewniesienia udziału w terminie[1086]; (4) prawa i obowiązki członków; (5) zasady i tryb przyjmowania członków, wypowiadania członkostwa, wykreślania i wykluczania członków; (6) zasady zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania na nich i podejmowania uchwał; (7) zasady i tryb wyboru oraz odwoływania członków organów spółdzielni; (8) zasady podziału nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego) oraz pokrywania strat spółdzielni (art. 5 § 1 p.spół.). Ponadto, statut powinien zawierać także te postanowienia, których wprowadzenia wymagają inne przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze[1087], oraz może zawierać inne postanowienia (art. 5 § 2 p.spół.[1088])[1089].

Wśród przewidzianych ustawą organów spółdzielni wymienić należy: (1) walne zgromadzenie; (2) radę nadzorczą (3) zarząd, a w przypadku spółdzielni, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli – (4) zebrania grup członkowskich (art. 35 § 1

[1084] Natomiast za czynności dokonane w interesie spółdzielni przed zarejestrowaniem osoby działające do chwili zarejestrowania spółdzielni odpowiadają wobec osób trzecich solidarnie. Przy czym zgodnie z ustawą – Prawo spółdzielcze za zobowiązania wynikające z tych czynności spółdzielnia odpowiada po jej zarejestrowaniu tak jak za zaciągnięte przez siebie. Jednakże osoby działające przed zarejestrowaniem spółdzielni odpowiadają wobec niej według przepisów prawa cywilnego (art. 11 § 2 p.spół.).

[1085] Z dodatkiem "spółdzielnia" lub "spółdzielczy" i podaniem jej siedziby.

[1086] jeżeli statut przewiduje wnoszenie więcej niż jednego udziału, może określać ich górną granicę.

[1087] Jak zauważa Adam Stefaniak, są to m.in. następujące przepisy: „art. 15, 16 § 1, art. 16a, 17 § 3 i 4, art. 18, 19 § 1, art. 20, 22, 24, 26 § 1, art. 30, 32, 35 § 3–5, art. 36 § 3, art. 37, 38 § 2, art. 39 § 2 pkt 2, art. 40, 41 § 1–3, art. 42, 45 § 1 i 4, art. 46 § 2 i 3, art. 48 § 2, art. 49, 50 § 1, art. 55 § 2, art. 56 § 4, art. 59 § 1 i 3, art. 77 § 2, art. 78 § 2, art. 90 § 1, art. 109 § 1, art. 113 § 1 pkt 1 i 2, art. 141 § 1, art. 142, 143, 145 § 1, art. 148 § 1 i 2, art. 152, 154 § 1, art. 154a, 158 § 2, art. 160, 162, 167 § 2, art. 171 § 2 i 3, art. 178 § 2, art. 180 § 3, art. 183 § 1, art. 200 § 1, 4 i 5, art. 201 § 1, art. 203, 240, 259a § 2 p.spół.” (A. Stefaniak, *Komentarz do art. 5* [w:] A. Stefaniak (red.), *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz,* Warszawa 2018, LEX/el.).

[1088] Zob. uchwałę SN z 2.02.1993 r., III CZP 164/92, OSNC 1993, nr 7-8, poz. 127.

[1089] Podobnie jak w przypadku stowarzyszeń, stosunki wewnętrzne w spółdzielniach często regulowane są ponadto za pomocą uchwał i zarządzeń ich statutowych organów, w szczególności tych przybierających postać regulaminów.

p.spół.). Statut spółdzielni może również przewidywać również istnienie innych organów, składających się z członków spółdzielni (art. 35 § 3 p.spół.).

Najwyższym organem spółdzielni jest walne zgromadzenie (art. 36 § 1 p.spół.), składające się z ogółu członków spółdzielni[1090]. Podejmuje ono uchwały w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania spółdzielni, w tym w sprawach wskazanych w art. 38 § 1 p.spół oraz w statucie (art. 38 § 1 i 2 p.spół.). Organem wykonawczym, kierującym działalnością spółdzielni oraz reprezentującym ją na zewnątrz jest zarząd (art. 48 § 1 p.spół.). To do kompetencji tego organu należy podejmowanie decyzji niezastrzeżonych w ustawie lub statucie innym organom (art. 48 § 2 p.spół.). Skład i liczbę członków tego organu określa statut[1091] (art. 49 § 1 p.spół.). Funkcje kontrolne i nadzorcze nad działalnością spółdzielni pełni natomiast rada nadzorcza (art. 44 p.spół.). Może ona liczyć co najmniej trzech członków, wybieranych – stosownie do postanowień statutu - przez walne zgromadzenie, zebranie przedstawicieli lub zebrania grup członkowskich (art. 45 § 1 p.spół.), przy czym w skład rady nadzorczej wchodzić mogą wyłącznie członkowie spółdzielni[1092] (art. 45 § 2 p.spół.).

Spółdzielnie, jako podmioty, którym przysługuje przymiot osobowości prawnej, posiadają odrębny od majątku swoich członków majątek, którym odpowiadają za swoje zobowiązania[1093] (art. 68 p.spół.)[1094]. W spółdzielniach tworzy się dwa zasadnicze fundusze własne (zob. art. 78 § 1 p.spół.): (1) fundusz udziałowy (powstający z wpłat udziałów członkowskich, odpisów

[1090] Statut może postanowić, że jeżeli ilość członków przekroczy liczbę w nim określoną, walne zgromadzenie członków zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli (art. 37 § 1 p.spół.).

[1091] Przy czym statut może przewidywać zarząd jednoosobowy, składający się wyłącznie z prezesa, oraz ustalać wymagania, jakie powinna spełniać osoba wchodząca w skład zarządu lub prezes w zarządzie jednoosobowym (art. 49 § 1 p.spół.). Członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie (art. 49 § 2 p.spół.). Warto również wspomnieć, iż z członkami zarządu zatrudnianymi w spółdzielni rada spółdzielni nawiązuje stosunek pracy – w zależności od powierzonego stanowiska – na podstawie umowy o pracę albo powołania (art. 52 § 1 zd. 1 p.spół.). Nie dotyczy to spółdzielni pracy, w których zatrudnienie członków następuje bez względu na stanowisko na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, oraz tych spółdzielni produkcji rolnej, w których podstawą świadczenia pracy przez członków jest stosunek członkostwa (art. 52 § 1 zd. 2 p.spół.).

[1092] Jeżeli członkiem spółdzielni jest osoba prawna, do rady może być wybrana osoba niebędąca członkiem spółdzielni, wskazana przez osobę prawną.

[1093] Majątek spółdzielni – stosowanie do art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze – określany jest jako „prywatna własność jej członków". W praktyce, sformułowanie tego przepisu budzić może wiele wątpliwości (zob. A. Stefaniak, *Komentarz do art. 3* [w:] A. Stefaniak (red.), *Prawo spółdzielcze. Ustawa…*). Jego właściwe odkodowanie uwzględniać powinno fakt, że – jak zauważa SN: „założenie spółdzielni oznacza powstanie osoby o charakterze korporacyjnym, a zatem działającej w imieniu własnym i na swoją rzecz" (uchwała SN z 9.01.1996 r., III CZP 152/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 52). W przepisie tym nie chodzi więc o własność w rozumieniu cywilnoprawnym, a jedynie ekonomicznym (K. Królikowska, *Komentarz do art. 3* [w:] B. Lackoroński (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.). Formalnym właścicielem majątku spółdzielni pozostaje bowiem sama spółdzielnia, jako odrębny podmiot prawa.

[1094] Norma ta koresponduje z treścią art. 19 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym członkowie spółdzielni nie odpowiadają wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania; uczestniczą jednak w pokrywaniu jej strat do wysokości zadeklarowanych udziałów (art. 19 § 2 p.spół.).

na udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach) oraz (2) fundusz zasobowy (powstający z wpłat przez członków wpisowego, części nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach). Pierwszy z wymienionych powyżej funduszy nie ma charakteru stałego (tworzy go bowiem zmienna liczbowo kwota[1095]). Spółdzielnie mogą tworzyć także inne, przewidziane statutem fundusze (art. 78 § 2 p.spół.)[1096].

Spółdzielnie – co do zasady – prowadzą działalność gospodarczą i występują w obrocie cywilnoprawnym jako przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43(1) k.c.[1097]. Zysk spółdzielni, po pomniejszeniu o podatek dochodowy i inne obciążenia obowiązkowe wynikające z odrębnych przepisów ustawowych, stanowi nadwyżkę bilansową[1098] (art. 75 p.spół.).

Jednocześnie, mając na uwadze regułę wyrażoną w art. 67 p.spół., zgodnie z którą spółdzielnia powinna prowadzić działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści swoim członkom, jedną z typowych form realizacji tej korzyści – w wielu (choć nie we wszystkich) typów spółdzielni – jest udział członków w nadwyżce bilansowej przeznaczonej do podziału za dany rok obrotowy, określany jako „dywidenda spółdzielcza”[1099].

Spółdzielnia socjalna

Z uwagi na przedmiot niniejszej pracy, dalsze rozważania ograniczone zostały do wybranych typów spółdzielni, które – ze względu na swoją konstrukcję prawną i funkcjonalną – mogą okazać się szczególnie przydatne z perspektywy analizowanego problemu badawczego. Autor skoncentrował się przy tym przede wszystkim na najważniejszych odrębnościach tych typów

[1095] Tak: A. Stefaniak, *Komentarz do art. 3…*
[1096] Obowiązek utworzenia odrębnych funduszy wynikać może także z innych przepisów (art. 78 § 2 p.spół.). Tytułem przykładu podać należy fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych, do którego utworzenia, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 558), obowiązane są spółdzielnie mieszkaniowe.
[1097] tak m.in.: uchwała SN z 25.06.1991 r., III CZP 53/91, niepubl.; uchwała SN (7) z 6.12.1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, Nr 5, poz. 65; postanowienie SN z 20.10.1999 r., III CKN 372/98, OSNC 2000, Nr 4, poz. 81, s. 9.
[1098] Zasady postępowania z nadwyżką bilansową regulują w szczególności przepisy art. 76 i 77 ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, nadwyżka bilansowa podlega podziałowi na podstawie uchwały walnego zgromadzenia. Co najmniej 5% nadwyżki przeznacza się na zwiększenie funduszu zasobowego, jeżeli fundusz ten nie osiąga wysokości wniesionych udziałów obowiązkowych. Część nadwyżki bilansowej pozostałej po dokonaniu odpisu, o którym mowa w art. 76, przeznacza się natomiast na cele określone w uchwale walnego zgromadzenia (art. 77 § 1 p.spół.). Statut określa zasady podziału nadwyżki bilansowej między członków spółdzielni (art. 77 § 2 p.spół.). Jeżeli zadeklarowane przez członka udziały nie zostały w pełni wniesione, kwoty przypadające członkowi z tytułu podziału nadwyżki bilansowej zalicza się na poczet jego niepełnych udziałów (art. 77 § 3 p.spół.). Jeżeli podział części nadwyżki bilansowej między członków ma nastąpić w formie oprocentowania udziałów, w podziale tym uwzględnia się byłych członków (ich spadkobierców), którym przysługują roszczenia o wypłatę udziałów (art. 77 § 4 p.spół.).
[1099] K. Królikowska, *Komentarz do art. 1* [w:] B. Lackoroński (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz…*

względem rozwiązań przyjętych w treści ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, wskazując różnice istotne z punktu widzenia przyjętej perspektywy badawczej.

Szczególnym typem spółdzielni są spółdzielnie socjalne, tworzone na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[1100]. Przedmiotem działalności tej kategorii podmiotów jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej (art. 2 ust. 1 u.s.s.). Podmioty te działają na rzecz społecznej[1101] oraz zawodowej[1102] reintegracji jej członków oraz pracowników tej organizacji[1103] (art. 2 ust. 2 u.s.s.). Ustawodawca wymaga jednak, aby działania te nie były podejmowane w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez spółdzielnię (zob. art. 8 u.s.s.)[1104]. Spółdzielnie socjalne mogą także prowadzić działalność społeczną i oświatowo kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 2 ust. 3 u.s.s.).

Spółdzielnie socjalne tworzyć mogą przede wszystkim (1) osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, posiadające pełną zdolność do czynności prawnych[1105], a pod pewnymi

[1100] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 48, dalej: „u.s.s.".

[1101] Poprzez społeczną reintegrację należy rozumieć działania służące odbudowaniu lub nabyciu i podtrzymaniu umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, w tym rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych.

[1102] Poprzez zawodową reintegrację należy rozumieć działania służące zdobyciu nowych kwalifikacji, kompetencji, wiedzy i umiejętności w celu odbudowania lub uzyskania i podtrzymania zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy i awansu zawodowego, w tym rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych.

[1103] Będących osobami, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.s.

[1104] Zgodnie z art. 8 u.s.s., statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna (art. 8 ust. 1 u.s.s.). Do statutowej działalności odpłatnej stosuje się odpowiednio przepisy art. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 8 ust. 2 u.s.s.).

[1105] Założycielami spółdzielni socjalnej mogą być również: (1) inne osoby niż wskazane w art. 4 ust. 1 u.s.s., o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż: (a) 50% ogólnej liczby założycieli, (b) 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych albo gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność w zakresie: zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; (2) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jednostki samorządu terytorialnego, a także (3) kościelne osoby prawne (art. 4 ust. 2 u.s.s.).

warunkami – (2) inne osoby[1106], a nadto: (3) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; (4) jednostki samorządu terytorialnego oraz (5) kościelne osoby prawne (art. 4 ust. 1 i 2 u.s.s.).

Organizacje te liczyć mogą nie mniej niż pięciu członków (w przypadku osób fizycznych) lub dwóch członków (w przypadku osób prawnych) i nie więcej niż pięćdziesięciu członków[1107]. W przypadku, gdy założycielami spółdzielni socjalnej są organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne lub jednostki samorządu terytorialnego, są one zobowiązane do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej pięciu osób spośród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym[1108] w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Osoby te, po 12 miesiącach zatrudnienia w spółdzielni socjalnej, mają prawo do uzyskania statusu członka tej organizacji (art. 5a ust. 2 u.s.s.)[1109].

Spółdzielnie socjalne zatrudniają swoich członków na podstawie spółdzielczej umowy o pracę[1110], przy czym mogą również realizować swoje działania przy wsparciu wolontariuszy (zob. art. 14 u.s.s.). Warto dodać, iż pracę w spółdzielniach socjalnych odbywać mogą również

[1106] O ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż: (1) 50% ogólnej liczby założycieli; (2) 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych albo gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność w zakresie: (a) zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, (b) rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, (c) opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, (d) prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, (e) wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

[1107] Przy czym spółdzielnia socjalna, która powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych, może liczyć więcej niż pięćdziesięciu członków (art. 4 ust. 3 u.s.s.). Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być jednak mniejsza niż trzy, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne (art. 5 ust. 1 u.s.s.), Z tego względu, w przypadku, gdy założycielami spółdzielni socjalnej są trzy osoby fizyczne, spółdzielnia socjalna obowiązana jest do przyjęcia w poczet członków oraz do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej dwóch osób spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1 u.s.s., w terminie 12 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 5 ust. 2 u.s.s.).

[1108] O których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.s.

[1109] Nie wyklucza to uzyskania członkostwa w spółdzielni socjalnej przed tym terminem zgodnie z postanowieniami statutu spółdzielni. W tym wypadku przepisów art. 200 § 3 i 5 p.spół. nie stosuje się (art. 5a ust. 2 u.s.s.). Z kolei w przypadku rozwiązania stosunku pracy zawartego z osobą zatrudnioną na zasadach określonych w ust. 1 spółdzielnia socjalna, w terminie 3 miesięcy, jest obowiązana zatrudnić w miejsce pracownika osobę spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1 s.s. (art. 5a ust. 4 u.s.s.).

[1110] Zasady, na jakich odbywać powinno się zatrudnienie, określa art. 12 u.s.s. Należy mieć przy tym na względzie, iż spółdzielnia socjalna może zatrudniać pracowników niebędących członkami spółdzielni, z tym, że łączna liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.s., nie może być niższa niż 50% w stosunku do ogółu członków spółdzielni i osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 5 ust. 6a u.s.s.

(choć bez prawa do nabycia statusu członka) osoby skazane na karę ograniczenia wolności (art. 13 u.s.s.).

Udział spółdzielni socjalnej w przedsięwzięciu realizowanym w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi może okazać się korzystny również z uwagi na relatywnie szerokie – w porównaniu do niektórych innych opisywanych w tej części pracy form organizacyjno-prawnych – możliwości transferu praw majątkowych z zasobów jednostki samorządu terytorialnego do spółdzielni.

Przepis art. 5a ust. 5 u.s.s. precyzuje, że jednostki samorządu terytorialnego (podobnie jak organizacji pozarządowych oraz kościelnych osób prawnych) wnieść mogą do spółdzielni socjalnej wkład polegający na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonaniu innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w szczególności na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników jednostek samorządu terytorialnego (organizacji pozarządowych lub kościelnych osób prawnych)[1111].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych *expressis verbis* wymienia kilka form, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego wspierać mogą działalność tego typu organizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.s., działalność spółdzielni socjalnej może zostać wsparta ze środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego[1112], w szczególności poprzez: (1) dotacje; (2) pożyczki; (3) poręczenia, o których mowa w art. 5a ust. 6 u.s.s.; (4) usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym; (5) zrefundowanie kosztów lustracji (art. 15 ust. 1 u.s.s.)[1113]. Ponadto, zgodnie z art. 15a ust. 1 u.s.s., jednostka sektora finansów publicznych udzielając zamówienia, które nie podlega ze względu na jego wartość ustawie z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, może zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie spółdzielnie socjalne, działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego,

[1111] Wspomnieć należy przy tym, iż spółdzielnia socjalna założona przez jednostki samorządu terytorialnego, kościelne osoby prawne lub organizacje pozarządowe może udzielić poręczenia pożyczek, kredytów lub zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej (art. 5a ust. 6 u.s.s.).
[1112] Lub ze środków budżetu państwa.
[1113] Wsparcie, o którym mowa w tym przepisie, udzielane jest, w drodze uchwały, przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określonego w przepisach o pomocy społecznej, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych (art. 15 ust. 2 u.s.s.).

z uwzględnieniem przepisów art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Spółdzielnia energetyczna

Drugim, szczególnym typem spółdzielni, który warto omówić w kontekście samoorganizacji i samorealizacji interesariuszy w ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, jest spółdzielnia energetyczna, o której mowa w treści z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[1114]. Jest ona – jak stanowi sama ustawa spółdzielnią w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze[1115], której przedmiotem działalności jest wytwarzanie: energii elektrycznej, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu lub ciepła w instalacjach odnawialnego źródła energii, obrót nimi lub ich magazynowanie, dokonywane w ramach działalności prowadzonej wyłącznie na rzecz tych spółdzielni oraz ich członków[1116] (art. 2 pkt 33a u.o.z.e.).

Spółdzielnie energetyczne mogą funkcjonować w reżimie przewidzianym dla tego rodzaju podmiotów wyłącznie pod warunkiem łącznego spełnienia wymogów określonych w art. 38e u.o.z.e. Po pierwsze, ich działalność musi być terytorialnie ograniczona do obszaru nie więcej niż trzech gmin bezpośrednio ze sobą sąsiadujących (art. 38e ust. 1 pkt 1 u.o.z.e.). Niezależnie od powyższego, przepis art. 38c ust. 1 u.o.z.e. wymaga, aby spółdzielnia energetyczna działała na obszarze jednego operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego lub sieci dystrybucyjnej gazowej lub ciepłowniczej, zaopatrujących w energię elektryczną, biogaz, biogaz rolniczy, biometan lub ciepło wytwórców i odbiorców będących członkami tej spółdzielni, których instalacje są przyłączone do sieci danego operatora lub do danej sieci ciepłowniczej[1117].

[1114] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 68, dalej: „u.o.z.e.".

[1115] Względnie może być również spółdzielnią rolników w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 372).

[1116] Zdaniem Tomasza Długosza: „podjęcie przez spółdzielnię energetyczną działalności na innych polach niż wyraźnie wskazane w definicji jest problematyczne." (T. Długosz, *Komentarz do art. 2* [w:] A. Mituś, A. Piotrowska (red.), *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.).

[1117] Zgodnie z art. 38c ust. 2 u.o.z.e., obszar działania spółdzielni energetycznej ustala się na podstawie wskazanych przez spółdzielnię energetyczną: (1) punktów poboru energii wytwórców i odbiorców energii elektrycznej, będących członkami tej spółdzielni energetycznej, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub (2) miejsc przyłączenia do sieci ciepłowniczej wytwórców i odbiorców ciepła, będących członkami tej spółdzielni energetycznej, lub (3) miejsc przyłączenia do sieci dystrybucyjnej gazowej wytwórców i odbiorców, będących członkami tej spółdzielni energetycznej, lub miejsc wytwarzania oraz zużycia biogazu lub biogazu rolniczego, lub biometanu ze źródeł odnawialnych.

Po drugie zaś, ustawodawca wprowadza limity mocy lub wydajności, jakie osiągać mogą instalacje OZE spółdzielni w odniesieniu do danego źródła energii. W przypadku więc, gdy przedmiotem działalności spółdzielni jest wytwarzanie: (1) energii elektrycznej – łączna moc zainstalowana elektryczna wszystkich instalacji odnawialnego źródła energii nie może przekroczyć 10 MW, a ich sprawność wytwarzania energii elektrycznej powinna umożliwiać pokrycie w ciągu roku nie mniej niż 70% potrzeb własnych spółdzielni energetycznej i jej członków; (2) ciepła – łączna moc osiągalna cieplna nie może przekroczyć 30 MW; (3) biogazu lub biogazu rolniczego – roczna wydajność wszystkich instalacji nie powinna przekroczyć 40 mln m^3; (4) biometanu – roczna wydajność wszystkich instalacji nie powinna przekroczyć 20 mln m^3 (art. 38e ust. 1 pkt 3 u.o.z.e.).

Zgodnie z art. 38f ust. 1 u.o.z.e., działalność spółdzielni energetycznych w zakresie zaopatrzenia w: (1) energię elektryczną wprowadzaną do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej lub (2) ciepło lub (3) biogaz lub biogaz rolniczy, lub biometan, może być prowadzona na rzecz wszystkich lub wybranych członków tej spółdzielni wyłącznie w instalacjach odnawialnego źródła energii stanowiących własność spółdzielni energetycznej lub jej członków.

Poprzez członków spółdzielni energetycznych rozumieć natomiast należy podmioty: (1) których instalacja jest przyłączona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej lub sieci dystrybucyjnej gazowej, lub sieci ciepłowniczej lub (2) do których biogaz lub biogaz rolniczy, lub biometan, wytwarzane przez spółdzielnię energetyczną lub jej członków ze źródeł odnawialnych, są dostarczane w inny sposób niż za pośrednictwem sieci dystrybucyjnej gazowej.

Spółdzielnie energetyczne mogą podjąć działalność po zamieszczeniu ich danych we właściwym wykazie spółdzielni energetycznych: (1) Wykazie spółdzielni energetycznych Dyrektora KOWR – w odniesieniu do spółdzielni energetycznych działających na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, lub (1) Wykazie spółdzielni energetycznych Prezesa URE – w przypadku spółdzielni energetycznych działających na obszarach gmin miejskich[1118] (art. 37f ust. 2-4 u.o.z.e.). Dane we właściwy wykazie zamieszcza się na wniosek spółdzielni (art. 38g ust. 1 u.o.z.e.).

Jak zauważa T. Długosz: „Ustawa o o.z.e. daje spółdzielniom energetycznym pewne przywileje, np. rozliczenie w odpowiedniej proporcji ilości energii elektrycznej wprowadzonej

[1118] W rozumieniu przepisów o statystyce publicznej.

do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci (*net-metering*) (art. 38c ust. 3 u.o.z.e.), zwolnienie z części opłat dystrybucyjnych (art. 38c ust. 7 pkt 2)"[1119] etc. Szczegółowe zasady rozliczeń i ponoszenia opłat przez spółdzielnie energetyczne określa sama ustawa. W zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, do spółdzielni energetycznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze lub ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, lub ustawy - Prawo energetyczne (art. 38o u.o.z.e.).

Spółki kapitałowe *non-profit*

Choć interesariusze mogą angażować się w działalność zarówno spółek osobowych, jak i kapitałowych, to właśnie spółki kapitałowe (a w zasadzie dwa ich typy: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółka akcyjna[1120]) wymienione zostały przez ustawodawcę jako przykłady form organizacyjno-prawnych, które – po spełnieniu przesłanek określonych przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – prowadzić mogą działalność pożytku publicznego (art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.), a co za tym idzie – uzyskać status organizacji pożytku publicznego[1121] oraz podmiotu ekonomii społecznej[1122]. Z tego względu, w dalszej części pracy autor skupił się na wymienionych wyżej dwóch typach spółek kapitałowych. Z uwagi natomiast na fakt, że model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi zakłada uspołecznianie realizacji zadań publicznych (a nie ich prywatyzację na zasadach rynkowych), analiza ograniczona zostanie do tzw. spółek *non-profit.*

Spółki kapitałowe *non-profit* charakteryzują się tym, że nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Podobnie jak „zwykłe" spółki kapitałowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne *non-profit* uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru[1123] (art. 12 k.s.h.).

[1119] T. Długosz, *Komentarz do art. 2…*
[1120] Pominięcie w tym zakresie przez ustawodawcę prostej spółki akcyjnej nie wydaje się rozwiązaniem zasadnym.
[1121] na zasadach określonych w art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w.
[1122] o którym mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (zob. art. 2 pkt 5 tego aktu).
[1123] Przed wpisem działają jednak jako spółki w organizacji i jako takie mogą we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane (art. 161 § 1 oraz art. 323 § 1 w zw. z art. 11 § 1 k.s.h.).

Spółka z o.o. *non profit*

Kodeks spółek handlowych nie wprowadza definicji legalnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Andrzej Kidyba ten typ organizacji definiuje jako „spółkę handlową o kapitałowym charakterze, mającą osobowość prawną, działającą w oparciu o kapitał zakładowy podzielony na udziały, ponoszącą odpowiedzialność całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki, w której mogą wystąpić elementy osobistego wpływu wspólników na działania spółki”[1124].

Ustawa w żaden sposób nie określa również celu działania spółek z ograniczoną odpowiedzialnością; stanowi jedynie, że spółki te (w tym również spółka z o.o. *non-profit*) mogą być utworzone przez jedną[1125] albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym[1126], chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 151 § 1 k.s.h.). Cel działania spółek z o.o. (*in genere*) nie musi być przy tym zarobkowy.

Fundamentalną rolę w spółkach z o.o. pełnią wspólnicy: poprzez wniesienie wkładów na pokrycie udziałów kształtują strukturę kapitałową i właścicielską spółki, a zarazem – wykonując uprawnienia korporacyjne – współdecydują o jej najistotniejszych sprawach. Są oni zobowiązani jedynie do świadczeń określonych w umowie spółki (art. 151 § 3 k.s.h.) i nie odpowiadają za zobowiązania spółki (art. 151 § 4 k.s.h.). Co do zasady wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mają również równe prawa i obowiązki w spółce (por. art. 20 k.s.h.). Wyjątki od tej zasady wynikać mogą z ustawy lub z treści umowy spółki[1127] (art. 174 § 1 k.s.h.)[1128].

[1124] A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 366.

[1125] Kodeks spółek handlowych wyłącza jedynie możliwość zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez inną jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 151 § 2 k.s.h.).

[1126] Co oznacza, że ewentualne wyjątki od tej zasady wynikać mogą z odrębnych przepisów prawa.

[1127] Ustawa dopuszcza możliwość przyznania wspólnikowi (w treści umowy spółki) szczególnych korzyści lub nałożenia na niego innych, niż wniesienie wkładów na pokrycie udziałów, obowiązków (por. art. 159 k.s.h.). Umowa spółki przewidywać może także istnienie udziałów uprzywilejowanych, a więc takich, z których wynikają szczególne uprawnienia dla wspólnika (art. 174 § 2 k.s.h.).

[1128] Prawa wspólników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością dzielą się na te, które są przypisane do udziałów oraz te, które przyznane zostały osobiście konkretnemu wspólnikowi (por. art. 159 k.s.h.). Wśród najważniejszych praw udziałowych wspólników wymienić należy: (1) prawo uczestniczenia i głosowania na zgromadzeniu wspólników (por. art. 242 k.s.h.); (2) prawo do wynagrodzenia za dostarczanie przez wspólników na rzecz spółki świadczeń niepieniężnych, którymi są obciążone ich udziały (art. 176 § 2 k.s.h.); (3) prawo zwrotu dopłat (art. 179 k.s.h.); (4) prawo do zbycia udziałów (art. 182 k.s.h.); (5) prawo do dywidendy (art. 191-198 k.s.h.); (6) prawo nadzoru nad działalnością spółki – w formie prawa do indywidualnej kontroli (art. 212 k.s.h.) lub poprzez działania ustanowionych organów (art. 213 k.s.h.); (7) prawo wystąpienia z powództwem w stosunku do uchwał powziętych przez wspólników (zob. art. 249-254, art. 422-424 k.s.h.); (8) prawo żądania wyłączenia wspólnika (art. 266 k.s.h.); (9) prawo uczestniczenia w podziale likwidowanego majątku spółki (zob. art. 286 k.s.h.), a także (10) tzw. prawa mniejszości” (zob. art. 188 § 2, 212, 223, 236, 239-240, 247, 248 § 4, 250 pkt 2-5, 266 § 2, 271 pkt 1, 295 k.s.h.). Do najważniejszych obowiązków wspólników spółek z o.o. należą natomiast: (1) obowiązek wniesienia

Proces tworzenia tego typu organizacji inicjuje (1) zawarcie przez wspólników umowy spółki[1129]. W tym momencie powstaje spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji (art. 161 § 1 k.s.h.). Do utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ustawa wymaga również: (2) wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego (a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od wartości nominalnej, także wniesienie nadwyżki[1130] - zob. art. 163 pkt 2 k.s.h.); (3) powołania zarządu (art. 163 pkt 3 k.s.h.); (4) ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, jeżeli wymaga tego ustawa lub umowa spółki (art. 163 pkt 4 k.s.h.) oraz (5) dokonania wpisu do rejestru (art. 163 pkt 5 k.s.h.)[1131].

Umowa spółki jest jednocześnie podstawowym aktem regulującym ustrój i zasady funkcjonowania tej korporacji[1132]. Powinna ona zostać zawarta w formie aktu notarialnego (art. 157 § 2 k.s.h.) i określać: (1) firmę i siedzibę spółki; (2) przedmiot działalności spółki; (3) wysokość kapitału zakładowego; (4) czy wspólnik może mieć więcej niż jeden udział; (5) liczbę i wartość nominalną udziałów objętych przez poszczególnych wspólników; (6) czas trwania spółki, jeżeli jest oznaczony (art. 157 § 1 k.s.h.)[1133].

Organem uchwałodawczym w spółkach z o.o. jest zgromadzenie wspólników (art. 227 § 1 k.s.h.). Jak podnosi się w literaturze: „do jego kompetencji należy podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących szeroko pojętego ustroju i funkcjonowania spółki”[1134].

---

wkładów (por. m.in. art. 163 pkt 2 k.s.h.); (2) obowiązek wyrównania brakującej wartości aportu (art. 175 k.s.h.); (3) obowiązek dostarczania spółce powtarzających się świadczeń niepieniężnych (art. 176 k.s.h.); (4) obowiązek dokonywania dopłat w stosunku do udziałów (art. 177-179 k.s.h.; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 398-399).

[1129] Jak podnosi się jednak w literaturze: „Można wyróżnić trzy tryby zawiązania i rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: (1) klasyczny (zwykły); (2) z wykorzystaniem wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnionego w systemie teleinformatycznym (tzw. szybka ścieżka); (3) przekształcenie przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną w jednoosobową spółkę z o.o. lub przekształcenie spółki handlowej w spółkę z o.o.” (A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 367).

[1130] Z uwzględnieniem art. 158 § 1(1) k.s.h., zgodnie z którym: W przypadku spółki, której umowę zawarto przy wykorzystaniu wzorca umowy, na pokrycie kapitału zakładowego wnosi się wyłącznie wkłady pieniężne. Pokrycie kapitału zakładowego powinno nastąpić nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jej wpisu do rejestru. Przepis art. 161^1 stosuje się odpowiednio.

[1131] Fakt zawiązania spółki wymaga zgłoszenia do sądu rejestrowego właściwego ze względu na siedzibę spółki. Zgłoszenia dokonuje zarząd, a wniosek o wpis podpisują wszyscy członkowie tego organu (art. 164 § 1 k.s.h.).

[1132] Jak już wspomniano, to z chwilą jej zawarcia powstaje spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji (art. 161 § 1 k.s.h.).

[1133] Podobnie jak w przypadku innych form organizacyjno-prawnych, stosunki wewnętrzne w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością często regulowane są ponadto za pomocą uchwał i zarządzeń ich statutowych organów, w szczególności tych przybierających postać regulaminów.

[1134] E. Zielińska, J.A. Strzępka, *Komentarz do art. 227* [w:] P. Pinior, J.A. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2024, Legalis/el. Zauważyć należy, że wspólnicy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością mogąc co do zasady podejmować uchwały: na zgromadzeniu wspólników (art. 227 § 1 k.s.h.), w trybie obiegowym, jeżeli wszyscy wspólnicy wyrażą na piśmie zgodę na postanowienie, które ma być powzięte (art. 227 § 2 k.s.h.), w drodze głosowania pisemnego (art. 227 § 2 k.s.h.) oraz w tzw. trybie elektronicznym

W przypadku spółek jednoosobowych wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników wykonuje jedyny wspólnik.

Kompetencje w zakresie prowadzenia spraw i reprezentacji spółki przysługują – podobnie jak w przypadku przywołanych poprzednio form organizacyjno-prawnych – zarządowi (art. 201 § 1 k.s.h.). Organ ten zajmuje się także wszelkimi innym sprawami, które nie zostały zastrzeżone mocą ustawy lub umowy spółki do właściwości innych organów[1135]. W skład zarządu wchodzić mogą zarówno wspólnicy spółki, jak i osoby spoza ich grona (art. 201 § 3 k.s.h.), a Kodeks nie wprowadza ograniczeń co do liczby członków tego organu (art. 201 § 2 k.s.h.). Członkowie zarządu powoływani są i odwoływani uchwałą wspólników, chyba że umowa spółki stanowi inaczej[1136] (art. 201 § 4 k.s.h.).

Prawo do kontroli działalności spółki służy natomiast domyślnie każdemu wspólnikowi[1137] (art. 212 § 1 k.s.h.). Ustanowienie organu kontroli i nadzoru (rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej) jest obligatoryjne wyłącznie w przypadku spółek, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500 000 złotych, a wspólników jest więcej niż dwudziestu pięciu[1138] (art. 213 § 2 k.s.h.)[1139].

Majątek spółki z ograniczoną odpowiedzialnością obejmuje wszystkie składniki materialne i niematerialne stanowiące aktywa w spółce. Choć majątek ten – w tym kontekście – często zestawiany jest z pojęciem kapitału zakładowego, terminy te nie stanowią synonimów. Jak zauważa A. Kidyba: „Kapitał zakładowy rozumiany jako zapis rachunkowy (…) stanowi cyfrowo oznaczoną kwotę pieniężną odpowiadającą sumie wkładów wspólników”[1140] i może być rozpatrywany w dwóch aspektach - „jako substrat majątkowy (suma wkładów wpisywana

(dotyczy to spółki, których umowa zawarta została przy wykorzystaniu wzorca umowy – zob. art. 240(1) § 1 i 2 k.s.h.). Zob. także art. 228 k.s.h.

[1135] A. Kappes, *Spółki kapitałowe* [w:] W.J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe,* Warszawa 2018, s. 302.

[1136] Co również istotne, uchwała wspólników lub umowa spółki może określać wymagania jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko członka zarządu (art. 201 § 5 k.s.h.).

[1137] W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu (art. 212 § 1 k.s.h.). Zarząd może odmówić wspólnikowi wyjaśnień oraz udostępnienia do wglądu ksiąg i dokumentów spółki, jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że wspólnik wykorzysta je w celach sprzecznych z interesem spółki i przez to wyrządzi spółce znaczną szkodę (art. 212 § 2 k.s.h.).

[1138] W odniesieniu do spółek, które nie spełniają tego progu, wspólnicy mogą (fakultatywnie) w umowie spółki ustanowić radę nadzorczą lub komisję rewizyjną albo oba te organy (art. 213 § 1 k.s.h.). W przypadku ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników (art. 213 § 3 k.s.h.).

[1139] W przypadku, gdy w spółce funkcjonuje taki organ, umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników (art. 213 § 3 k.s.h.).

[1140] A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 385. W przypadku dobrze funkcjonujących spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, wartość majątku z reguły przewyższa wartość kapitału zakładowego (możliwa jest jednak oczywiście sytuacja odwrotna).

do aktywów bilansu spółki) lub jako wielkość formalna (suma udziałów w kapitale zakładowym – kapitał zakładowy *sensu stricto*) wpisywana do pasywów bilansu spółki”[1141]. Kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wynosić powinien co najmniej 5000 złotych (art. 154 § 1 k.s.h.) i być wyrażony w konkretnej kwocie[1142].

Kapitał zakładowy spółki tworzą wspólnicy, wnosząc wkłady pieniężne lub niepieniężne (aport)[1143] na jego pokrycie. Jak zauważa A. Kidyba: „Wkłady są formą współdziałania, do jakiej wspólnicy muszą się zobowiązać (art. 3 k.s.h.), i powinny być wniesione do momentu zarejestrowania spółki”[1144]. Wkłady pieniężne mogą zostać wniesione zarówno w postaci znaków pieniężnych, jak i w formie bezgotówkowej. Wkładem niepieniężnym zaś może być prawo (rzeczowe, obligacyjne, prawo na dobrach niematerialnych), „które ma określoną wartość majątkową, jest realne, może być wydzielone z majątku wspólnika i przeniesione na spółkę w celu pokrycia wartości udziałów wspólnika w kapitale zakładowym przez stosowne zapisy w bilansie spółki”[1145]. Przedmiotem aportu – z uwagi na wyraźne wyłączenie – nie może być natomiast w szczególności prawo niezbywalne lub świadczenie pracy bądź usług (art. 14 § 1 k.s.h.), w tym usług świadczonych przy tworzeniu spółki (art. 158 § 2 k.s.h.). Wkłady (zarówno pieniężne, jak i niepieniężne) wnoszone do spółki uprawniają wspólników do objęcia udziałów w jej kapitale zakładowym[1146].

Spółka akcyjna *non-profit*:

Ustawodawca umożliwia także tworzenie spółek akcyjnych *non-profit*. Z uwagi jednak na wysoki kapitał zakładowy (który, zgodnie z art. 308 § 1 k.s.h., wynosić powinien co najmniej 100 000 zł) jest to rozwiązanie zdecydowanie rzadziej spotykane w praktyce.

[1141] A, Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 385.
[1142] A. Kappes, *Spółki kapitałowe…,* s. 294.
[1143] Jeśli jednak wkładem do spółki w celu pokrycia udziału ma być w całości albo w części wkład niepieniężny (aport), umowa spółki powinna szczegółowo określać przedmiot tego wkładu oraz osobę wspólnika wnoszącego aport, jak również liczbę i wartość nominalną objętych w zamian udziałów (art. 158 k.s.h.).
[1144] A. Kidyba, *Komentarz do art. 152* [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, 2025, LEX/el.
[1145] A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 379-380.
[1146] Kodeks spółek handlowych dopuszcza przy tym funkcjonowanie dwóch alternatywnych systemów dotyczących liczby udziałów przypadających wspólnikowi spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: (1) systemu nierównych udziałów (w ramach którego każdy wspólnik może mieć wyłącznie jeden udział) oraz (2) systemu udziałów równych (gdzie wspólnikom przysługiwać może więcej niż jeden udział, przy czym w tym wypadku wszystkie udziału powinny być równe i są niepodzielne). Wybór właściwego systemu należy do wspólników i powinien zostać uregulowany – podobnie jak wartość nominalna udziałów (co najmniej 50 zł) – w treści samej umowy spółki (zob. art. 153 i art. 154 § 2 k.s.h.).

Spółki akcyjne – podobnie jak spółki z.o.o. - posiadają osobowość prawną i mogą zostać zawiązane przez jedną albo więcej osób (art. 301 § 1 k.s.h.)[1147]. A. Kappes ten typ spółki określa mianem „prywatnoprawnej organizacji o strukturze korporacyjnej, powołanej prze jej założycieli (uczestników spółki)", w każdym celu prawnie dozwolonym[1148], mającej osobowość prawną oraz utworzony z wkładów akcjonariuszy i ustalony w statucie kapitał zakładowy, podzielony na akcje o równej wartości nominalnej, i odpowiadającej za zobowiązania wyłącznie własnym majątkiem"[1149]. Podobnie jak w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne nie muszą prowadzić działalności gospodarczej, mogą prowadzić działalność pożytku publicznego (po spełnieniu warunków określonych w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.) i uzyskać status organizacji pożytku publicznego (na zasadach określonych w art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w.[1150]) oraz podmiotu ekonomii społecznej (zob. art. 2 pkt 5 lit. f u.e.s.).

Kapitał zakładowy spółek akcyjnych podzielony jest na akcje obejmowane przez akcjonariuszy[1151], którzy – poprzez wniesienie wkładów na pokrycie akcji – tworzą podstawę majątkową funkcjonowania spółki oraz kształtują jej strukturę właścicielską. W osobach akcjonariuszy szczególnie wyraźnie ujawnia się korporacyjny charakter tej formy organizacyjno-prawnej: spółki akcyjne (w tym te *non-profit*) stanowią bowiem konstrukcję umożliwiającą znaczne rozproszenie akcjonariatu, w której więź „osobowa" ustępuje miejsca więzi „kapitałowej", a zasadniczym nośnikiem praw i obowiązków w spółce staje się akcja[1152].

[1147] Z tym zastrzeżeniem, że spółka akcyjna nie może być zawiązana wyłącznie przez jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 301 § 1 k.s.h.).

[1148] Choć w tym wypadku – inaczej niż w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – nie zostało to wyrażone *expressis verbis.*

[1149] A. Kappes, *Spółki kapitałowe*…, s. 313.

[1150] Zob. uchwałę SN z 13.01.2006 r., III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 200.

[1151] Co do zasady, wobec spółki akcyjnej uważa się za akcjonariusza tylko tę osobę, która jest wpisana do rejestru akcjonariuszy, z uwzględnieniem jednak ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Przepis ten stosuje się odpowiednio do zastawnika lub użytkownika akcji (art. 343 § 1 i 2 k.s.h.).

[1152] Wśród najważniejszych praw majątkowych akcjonariuszy wymienić należy: (1) prawo do dywidendy, tj. udziału w podziale zysku (art. 347-349 k.s.h.); (2) prawo poboru, tj. prawo pierwszeństwa do objęcia akcji nowej emisji (art. 433 k.s.h.); (3) prawo do udziału w podziale majątku spółki w razie jej likwidacji (art. 474 k.s.h.), a także (4) prawo do sprzedaży akcji (art. 337 § 1 k.s.h.). Do praw korporacyjnych zalicza się natomiast w szczególności: (1) prawo do udziału i głosowania przy podejmowaniu uchwał na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy (art. 406-412(1) k.s.h.); (2) prawo zwołania walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 399 § 3 i art. 400 k.s.h.) (3) prawo umieszczenia określonych spraw w porządku obrad (art. 401 k.s.h.); (4) prawo wystąpienia z powództwem o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 422 k.s.h.) oraz powództwem o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 425 k.s.h.); (6) prawo do informacji (art. 428 k.s.h.); (7) prawo żądania zmiany akcji imiennych na akcje na okaziciela i odwrotnie (art. 334 § 2 k.s.h.). Należy także nadmienić, że statut spółki akcyjnej może przyznawać indywidualnie oznaczonemu akcjonariuszowi osobiste uprawnienia. Uprawnienia tego rodzaju pozostają nierozerwalnie związane ze statusem akcjonariusza spółki i wygasają najpóźniej z dniem, w którym uprawniony utraci ten status (art. 354 § 4 k.s.h.). W szczególności mogą one dotyczyć prawa powoływania lub odwoływania członków zarządu, rady nadzorczej lub prawa do otrzymywania oznaczonych świadczeń od spółki (art. 354 § 1 k.s.h.). Uprawnienia te uzależnione

Do powstania spółki akcyjnej ustawa wymaga: (1) zawiązania spółki, w tym podpisania statutu przez założycieli (art. 306 pkt 1 k.s.h.); (2) wniesienia przez akcjonariuszy wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, z uwzględnieniem art. 309 § 3[1153] i § 4[1154] k.s.h. (art. 306 pkt 2 k.s.h.); (3) ustanowienia zarządu i rady nadzorczej (art. 306 pkt 3 k.s.h.) oraz (4) wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 306 pkt 4 k.s.h.).

Podstawowym aktem ustrojowym, regulującym zasady funkcjonowania spółek akcyjnych, jest statut. Dokument ten – podobnie jak w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – powinien zostać sporządzony w formie aktu notarialnego (art. 301 § 2 k.s.h.) i określać: (1) firmę i siedzibę spółki; (2) przedmiot działalności spółki; (3) czas trwania spółki, jeżeli jest oznaczony; (4) wysokość kapitału zakładowego oraz kwotę wpłaconą przed zarejestrowaniem na pokrycie kapitału zakładowego; (5) wartość nominalną akcji i ich liczbę ze wskazaniem, czy akcje są imienne, czy na okaziciela; (6) liczbę akcji poszczególnych rodzajów i związane z nimi uprawnienia, jeżeli mają być wprowadzone akcje różnych rodzajów; (7) nazwiska i imiona albo firmy (nazwy) założycieli; (8) liczbę członków zarządu i rady nadzorczej albo co najmniej minimalną lub maksymalną liczbę członków tych organów oraz podmiot uprawniony do ustalenia składu zarządu lub rady nadzorczej; (9) pismo do ogłoszeń, jeżeli spółka zamierza dokonywać ogłoszeń również poza Monitorem Sądowym i Gospodarczym[1155] (art. 304 § 1 k.s.h.). Statut spółki może określać minimalną lub maksymalną wysokość kapitału zakładowego (art. 310 § 2 k.s.h.).

W spółkach akcyjnych występują trzy kategorie organów: (1) walne zgromadzenie akcjonariuszy[1156] (organ „właścicielski”); (2) rada nadzorcza (organ nadzoru) oraz (3) zarząd (organ zarządczy, prowadzący sprawy spółki i reprezentujący ją). Inaczej niż w przypadku

mogą być od dokonania przez akcjonariusza oznaczonych świadczeń, upływu terminu lub ziszczenia się warunku (art. 354 § 2 k.s.h.). Wśród podstawowych obowiązków akcjonariuszy wymienić należy z kolei: (1) obowiązek należytego opłacenia akcji (art. 329 k.s.h.); (2) obowiązek zwrotu nieprawidłowo pobranych świadczeń (art. 350 k.s.h.); (3) obowiązek powtarzających się świadczeń niepieniężnych (art. 356 § 1 k.s.h.). Podobnie jak w przypadku wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcjonariusze spółki akcyjnej nie odpowiadają za zobowiązania spółki (art. 301 § 5 k.s.h.).

[1153] Zgodnie z którym: Akcje obejmowane za wkłady niepieniężne powinny być pokryte w całości nie później niż przed upływem roku po zarejestrowaniu spółki. Akcje obejmowane za wkłady pieniężne powinny być opłacone przed zarejestrowaniem spółki co najmniej w jednej czwartej ich wartości nominalnej.

[1154] Który stanowi, iż: Jeżeli akcje są obejmowane wyłącznie za wkłady niepieniężne albo za wkłady niepieniężne i pieniężne, wówczas kapitał zakładowy powinien być pokryty przed zarejestrowaniem co najmniej w jednej czwartej jego wysokości, określonej w art. 308 § 1 k.s.h.

[1155] Zob. także art. 304 § 3 4 k.s.h.

[1156] Zgodnie z art. 303 § 1 k.s.h., w spółce jednoosobowej wszystkie uprawnienia walnego zgromadzenia wykonuje jedyny akcjonariusz.

spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w spółkach akcyjnych rada nadzorcza zawsze ustanawiana jest obligatoryjnie (art. 381 k.s.h.).

Jak już wspomniano, kapitał zakładowy spółki powinien wynosić co najmniej 100 000 zł (art. 308 § 1 k.s.h.). Kapitał ten – zdaniem A. Kidyby – „tworzy określony fundusz założycielski, będący sumą wnoszonych do spółki wkładów. Kapitał zakładowy może być podwyższony w toku działalności spółki”[1157]. Podobnie jak w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, również i w tym wypadku przedmiotem aportu nie może być prawo niezbywalne lub świadczenie pracy bądź usług (art. 14 § 1 k.s.h.). Kapitał zakładowy spółki akcyjnej dzieli się na akcje o równej wartości nominalnej (art. 302 k.s.h.), a wartość nominalna każdej z akcji nie może być niższa niż 1 grosz (art. 308 § 2 k.s.h.)[1158].

Fundacja

Interesariusze mogą również angażować się w realizację omawianych w pracy przedsięwzięć poprzez fundacje, o których mowa w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach[1159]. Odmiennie jednak niż w przypadku wcześniej omówionych form organizacyjno-prawnych, fundacje są osobami prawnymi typu zakładowego, co oznacza, że ich substratem jest wyodrębniony majątek. Okoliczność ta nie pozostaje bez wpływu na sposób angażowania się interesariuszy w przedsięwzięcia analizowane na łamach niniejszej pracy, ponieważ fundacje – z uwagi na ów charakter – nie mogą zrzeszać członków.

W konsekwencji, jeżeli fundacja ma stanowić narzędzie służące uspołecznianiu realizacji zadań publicznych (w tym zadań z zakresu gospodarki komunalnej), niezbędne jest oparcie zasad współpracy z jej otoczeniem na innych formułach partycypacji, niż mechanizmy członkowskie właściwe stowarzyszeniom czy spółdzielniom. W praktyce będą to w szczególności relacje oparte na wolontariacie, współdziałaniu z grupami nieformalnymi, konsultacjach społecznych czy polegające na współpracy w ramach stosunków cywilnoprawnych, przy czym ramy

[1157] A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 471.
[1158] Pojęcie akcji utożsamiane jest również z ogółem praw i obowiązków wynikających z praw udziałowych. Tak m.in.: A. Kidyba, *Prawo handlowe*, s. 483. Akcje – co warto zaznaczyć – obejmowane są przez akcjonariuszy jeszcze przed wniesieniem wkładów do spółki (por. art. 313 k.s.h.). W praktyce więc akcje odgrywają kluczową rolę w wyjaśnieniu mechanizmów stojących za sytuacją majątkową spółki akcyjnej. To papiery wartościowe, mające określoną wartość nominalną (wynikającą z umowy spółki), stanowiące cząstkę kapitału zakładowego i inkorporujące w sobie ogół praw majątkowych i niemajątkowych akcjonariusza; nie mają formy dokumentu (art. 328 § 1 k.s.h.); są zbywalne (art. 337 § 1 k.s.h.; por. jednak art. 337 § 2-5 i niepodzielne (art. 333 § 1 k.s.h.; por. art. 333 § 3 k.s.h.). Kodeks spółek handlowych wyróżnia akcje imienne lub na okaziciela (art. 334 § 1 k.s.h.).
[1159] T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166 ze zm., dalej: „u.f.”.

tej współpracy wyznaczone będą postanowieniami statutu, decyzjami właściwych organów fundacji oraz przepisami prawa.

Rozprawiając na temat zaplecza osobowego fundacji, szczególną uwagę zwrócić należy na pozycję prawną fundatora. Nie jest on członkiem ani organem fundacji. Jego ustawowa rola sprowadza się w zasadzie do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu fundacji (w którym określa w szczególności cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację) oraz – co do zasady – ustalenia jej statutu (art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 u.f.). Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby to sam statut przypisywał osobie fundatora określone kompetencje (np. do powoływania i odwoływania członków zarządu, do zmiany statutu). Fundator może też (z mocy wyboru lub samego statutu) wchodzić w skład statutowych organów fundacji[1160].

Konkretny cel działania fundacji określa akt fundacyjny oraz oparty na nim statut, przy czym ustawa wymaga, aby fundacje realizowały zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, w szczególności takie, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami (art. 1 u.f.).

Ustanowienie fundacji wymaga (1) złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu fundacji (aktu fundacyjnego) [1161] w formie aktu notarialnego[1162]. Kolejnym etapem jest (2) ustalenie statutu fundacji, który konkretyzuje m.in. jej ustrój wewnętrzny i sposób działania. Co istotne, fundator nie musi dokonywać tej czynności osobiście – może bowiem upoważnić do jego ustalenia inną osobę fizyczną lub prawną (art. 6 ust. 1 u.f.). Następnym krokiem staje się wybór (3) organów fundacji; (4) przygotowanie odpowiednich dokumentów oraz (5) złożenie wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 7 ust. 1). Z momentem wpisu do KRS fundacje uzyskują osobowość prawną (art. 7 ust. 2 u.f.).

Statut fundacji określać powinien jej: (1) nazwę, (2) siedzibę i (3) majątek, (4) cele, (5) zasady, formy i zakres działalności fundacji, (6) skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Akt ten może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące prowadzenia przez fundację działalności

[1160] P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 440.

[1161] Jak zauważa Grzegorz Gura: od strony materialnoprawnej aktu fundacyjny „jest jednostronnym oświadczeniem woli fundatora, zmierzającym do ustanowienia fundacji, dokonanym pod warunkiem zawieszającym w postaci jej skutecznej rejestracji" (G. Gura, *Komentarz do art. 3* [w:] *G. Gura (red.)*, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* Warszawa 2021, Legalis/el.).

[1162] Chyba, żr ustanowienie fundacji następuje w testamencie (zob. art. 3 ust. 1 u.f.). W akcie fundacyjnym fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację (art. 3 ust. 2 u.f.).

gospodarczej, dopuszczalności i warunków jej połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu, a także przewidywać tworzenie obok zarządu innych organów fundacji. (art. 5 ust. 1 u.f.)[1163].

Jedynym obligatoryjnym organem fundacji jest zarząd, który kieruje działalnością fundacji oraz reprezentuję ją na zewnątrz (art. 10 u.f.). Obok zarządu, statut fundacji może jednak przewidywać istnienie innych organów (w tym kontroli i nadzoru oraz organów doradczych), które przybierać mogą różne nazwy (np. „rada fundacji", „komitet sterujący" itp.)[1164].

Fundacja – jako osoba prawna – posiada swój własny majątek. Składniki majątkowe przeznaczone na realizację celu fundacji wskazuje fundator w akcie fundacyjnym (art. 3 ust. 1 i 2 u.f.). Mogą to być w szczególności: pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości (art. 3 ust. 3 u.f.)[1165]. Składniki majątkowe wskazane w akcie fundacyjnym stanowią tzw. majątek pierwotny fundacji. Niezależnie od tego, fundacja może powiększać swój majątek nabywając pieniądze i prawa majątkowe z innych źródeł.

Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą, jednak wyłącznie w charakterze akcesoryjnym względem działalności statutowej, a więc w takim zakresie, w jakim służy ona realizacji celów fundacji. Działalność gospodarcza nie może być więc głównym i wyłącznym celem działania fundacji, a powinna jedynie „tworzyć warunki realizacji celów statutowych i uzupełniać środki na działalność statutową"[1166]. Jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, wartość środków majątkowych fundacji przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż tysiąc złotych (art. 5 ust. 5 u.f.).

Warto również zauważyć, że fundacje korzystać mogą z ustawowego zwolnienia podatkowego. Na mocy art. 16 u.f. ustawodawca *expressis verbis* zwolnił bowiem od podatku od spadków i darowizn nabycie przez fundację pieniędzy lub innych rzeczy ruchomych albo praw majątkowych w drodze spadku, zapisu lub darowizny.

[1163] Analogicznie jak w przypadku innych opisanych powyżej form organizacyjno-prawnych, stosunki wewnętrzne w fundacjach kształtowane są dodatkowo poprzez uchwały i zarządzenia organów statutowych.
[1164] P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 450.
[1165] W doktrynie dominuje pogląd, że zawarta w art. 3 ust. 3 egzemplifikacja ma charakter jedynie przykładowy, a składnikami majątkowymi fundacji, o których mowa w tym przepisie, „mogą być wszystkie przedmioty i prawa majątkowe, które mają określoną wartość majątkową, stanowią własność fundatora oraz są zbywalne lub możliwe do ustanowienia" (zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 423. Zob. także: G. Gura, *Komentarz do art. 3*…).
[1166] Wyrok SA w Warszawie z 12.02.2020 r., V ACa 233/19, LEX nr 2855273.

Gminne instytucje kultury

Kolejną formą organizacyjno-prawną, mogącą służyć uspołecznianiu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, są instytucje kultury, o których mowa w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Choć podmioty te – co do zasady – tworzone są przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych (w odniesieniu do państwowych instytucji kultury – zob. art. 8 u.o.p.d.k.) lub jednostki samorządu terytorialnego (w odniesieniu do samorządowych instytucji kultury – zob. art. 9 u.o.p.d.k.) ustawodawca przewidział możliwość powierzenia zarządzania instytucją kultury podmiotowi zewnętrznemu (zob. art. 15a ust. 1 i art. 21 ust. 2 u.o.p.d.k.). Z tego względu, autor zdecydował się poświęcić tej formie organizacyjno-prawnej uwagę, dostrzegając w niej potencjał praktycznego wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć analizowanych w niniejszej pracy. Z uwagi na podniesione wcześniej kwestie, autor skupił się przede wszystkim na gminnych instytucjach kultury[1167].

Podstawowym celem (samorządowych) instytucji kultury jest prowadzenie działalności kulturalnej, polegającej na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k.). Szczegółowy zakres działalności takiej instytucji wyznacza jej statut (art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.). Co istotne, instytucje kultury mogą działać w szczególności w formie: teatru, opery, operetki, filharmonii, orkiestry, instytucji filmowej, kina, muzeum, biblioteki, domu kultury, ogniska artystycznego, galerii sztuki oraz ośrodka badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2 u.o.p.d.k.), przy czym dopuszczalne jest również łącznie tych form w ramach jednej instytucji (art. 11 ust. 1 zd. 2 u.o.p.d.k.).

Instytucje kultury posiadają osobowość prawną, a warunkiem ich utworzenia jest wpis do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k.). Procedura powołania tej kategorii podmiotu obejmuje, po pierwsze, (1) wydanie przez organizatora aktu o utworzeniu instytucji kultury, określającego jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także, czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną[1168] (art. 11 ust. 1 zd. 1 u.o.p.d.k.). Po drugie,

[1167] Zaznaczając jednak, że w odniesieniu do instytucji kultury tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego innych stopni, zastosowanie znajdą tożsame reguły ustawy.

[1168] Instytucja kultury powstać może również w przypadku połączenia co najmniej dwóch takich instytucji (art. 18 i 19 u.o.p.d.k.). Należy także zaznaczyć, że ustawa przewiduje tryb powierzenia – przez ministra lub kierownika urzędu centralnego administracji rządowej – jednostce samorządu terytorialnego, za jej zgodą, prowadzenia instytucji kultury. Instytucja taka pozostaje jednak państwową instytucją kultury i otrzymuje konieczne do wykonania zadań środki finansowe (art. 21a ust. 1 u.o.p.d.k.). Ustawa przewiduje także możliwość przekazania instytucji kultury innemu podmiotowi (art. 21a ust. 2-6 u.o.p.d.k.). Ponadto, ustawodawca uregulował również zasady następstwa prawnego (rozumianego w tym wypadku jako wstąpienie we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była łączona, dzielona albo przekazywana instytucja, bez względu na charakter prawny tych

konieczne jest (2) nadanie jej statutu, określającego podstawowe zasady ustrojowe i organizacyjne instytucji (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.). Organizator instytucji kultury powinien także (3) zapewnić jej środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 u.o.p.d.k.).

W tym miejscu na szczególne podkreślenie zasługuje możliwość włączenia interesariuszy we współpracę z organizatorem instytucji kultury zarówno na etapie jej tworzenia, jak i po jej utworzeniu – w ramach dalszej współpracy przy zarządzaniu organizacją. Po pierwsze, organizatorzy mogą na podstawie umowy zawartej z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej tworzyć[1169] instytucje kultury[1170] (art. 21 ust. 2 u.o.p.d.k.). Po drugie, organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej. Do wyboru zarządcy stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (art. 15a ust. 1 u.o.p.d.k.). Powierzenie zarządzania następuje na podstawie umowy o zarządzaniu instytucją kultury zawartej między organizatorem a zarządcą na czas określony, nie krótszy niż trzy lata[1171] (art. 15 ust. 2 u.o.p.d.k.).

Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora[1172] (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.). O pierwszym z tych dokumentów była już mowa. Statut instytucji określać powinien natomiast: (1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; (2) zakres działalności; (3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób

stosunków) przez instytucję kultury utworzoną w trybie określonym w art. 18 ust. 1 albo art. 20 ust. 1 ustawy albo przekazana w trybie art. 21a ust. 2 albo ust. 2a ustawy (art. 25a ust. 1 u.o.p.d.k.).

[1169] Ustawa przewiduje możliwość zawarcia przez organizatorów tych form (ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, a także jednostki samorządu terytorialnego) czterech rodzajów umów dotyczących utworzenia instytucji kultury: (1) umowy dotyczącej utworzenia lub połączenia instytucji kultury (zawartej pomiędzy różnymi organizatorami w rozumieniu art. 8 i 9 tej ustawy.); (2) umowy dotyczącej prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury prowadzonej przez jednego organizatora (zawartej pomiędzy różnymi organizatorami w rozumieniu art. 8 i 9 tej ustawy); (3) umowy zawartej pomiędzy organizatorem a osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, dotyczącej utworzenia instytucji kultury (art. 21 ust. 2 u.p.d.k.); (4) umowy pomiędzy organizatorem a podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, utworzonym na podstawie prawa obcego oraz posiadającym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, dotyczącej utworzenia wspólnej instytucji kultury z siedzibą na terytorium RP (art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k.).

[1170] Umowa ta określać powinna m.in. wielkość środków wnoszonych przez każdą z nich, niezbędnych do prowadzenia działalności przez instytucję kultury (art. 21 ust. 3 u.o.p.d.k.) oraz uprawnienia podmiotu zawierającego umowę z organizatorem odnośnie do treści statutu, powołania dyrektora oraz likwidacji instytucji kultury (art. 21 ust. 5 u.o.p.d.k.).

[1171] Umowa o zarządzaniu instytucją kultury określa: (1) warunki wynagradzania zarządcy, uwzględniające zasadę równowagi świadczeń; (2) sposób podziału zysku; (3) kryteria oceny pracy zarządcy; (4) tryb przeprowadzania kontroli; (5) kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy; (6) przesłanki i tryb rozwiązywania umowy przed upływem terminu, na który została zawarta (art. 15a ust. 3 u.o.p.d.k.). Natomiast w przypadku, gdy zarządcą jest osoba prawna, umowa powinna przewidywać, kto w jej imieniu będzie wykonywał czynności zarządu (art. 15a ust. 4 u.o.p.d.k.).

[1172] Por. jednak art. 21 ust. 5 u.o.p.d.k.

ich powoływania; (4) określenie źródeł finansowania; (5) zasady dokonywania zmian statutowych i zawierać (6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić (art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.).

Niezależnie od statutu, organizację wewnętrzną instytucji kultury konkretyzuje regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k.). Istotne znaczenie praktyczne ma również umowa zawierana pomiędzy organizatorem a dyrektorem instytucji kultury, określająca warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania, o której mowa w art. 15 ust. 5 u.o.p.d.k.

Instytucją kultury zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz powołany do tego dyrektor (art. 15 i 17 o.u.p.d.k.), albo zarządca wybrany w trybie ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (w przypadku, o którym mowa w art. 15a u.o.d.p.k.). Ponadto, samorządowa instytucja kultury – jako podmiot posiadający osobowość prawną – posiada „własny", odrębny od majątku organizatora, majątek.

Umowa cywilnoprawna

Wreszcie, odmienną – a zarazem najmniej sformalizowaną (choć najczęściej spotykaną) – formułą służącą uspołecznianiu realizacji zadań publicznych (w tym zadań z zakresu gospodarki komunalnej) jest umowa cywilnoprawna. Jej doniosłość wynika z uniwersalnego charakteru instrumentów prawa prywatnego (oraz braku w polskim porządku prawnym instytucji umowy administracyjnej) – z jednej strony umożliwiają one porządkowanie współpracy pomiędzy samymi interesariuszami[1173], z drugiej zaś – stanowią podstawowe narzędzie kontraktowe, za pomocą którego jednostki samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację określonych zadań lub czynności podmiotom zewnętrznym.

Do umów (cywilnoprawnych), których stroną są interesariusze, znajduje zastosowanie zasada swobody umów uregulowana w art. 353(1) k.c.[1174]. Oznacza to, że granice swobody kontraktowej stron wyznaczane są w tym przypadku poprzez: właściwość (naturę) stosunku,

[1173] Chodzi tu o sytuację, w której interesariusze, którzy przyjęli na siebie realizację zadania, zawierają regulowane przede wszystkim przepisami prawa cywilnego dwu- lub wielostronne porozumienia z innymi interesariuszami – zarówno osobami fizycznymi, jak i osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 33(1) k.c. W rezultacie może wykształcić się swoista „kontraktowa struktura", zapewniająca podział zadań, a nadto określająca zasady odpowiedzialności i ewentualnego wynagradzania.

[1174] Zgodnie z którą to zasadą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

treść ustaw oraz zasady współżycia społecznego (art. 353(1) k.c.). Do zawarcia umowy wymagane jest zgodne oświadczenie woli dwóch lub większej liczby stron[1175]. Wola ta może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny (art. 60 k.c.), w tym więc także w sposób *per facta concludentia*. Wyjątki od tej zasady wynikać mogą z ustawy.

O ile umowa cywilnoprawna stanowi w praktyce domyślny instrument wykorzystywany przez jednostki samorządu terytorialnego do powierzania realizacji zadań podmiotom zewnętrznym, o tyle jako podstawowa formuła współpracy pomiędzy samymi interesariuszami ujawnia ona istotne ograniczenia. Z tego względu, szczególną uwagę należy zwrócić na dość oczywiste wady tej formuły współpracy.

Po pierwsze, zawarcie umowy nie prowadzi do powstania odrębnego podmiotu. W tym przypadku nie dojdzie więc do powstania żadnej struktury o korporacyjnym charakterze, posiadającej własne organy, zdolność do samodzielnego działania w trwałej formule organizacyjnej albo wyodrębniony majątek. W konsekwencji zarówno cel, jak i szczegółowe zasady realizacji przedsięwzięcia będą w tym wypadku determinowane przede wszystkim treścią samego porozumienia.

Uwaga ta tyczy się nie tylko kwestii samoorganizacji, ale i samoregulacji interesariuszy. W przypadku realizacji przedsięwzięć w myśl omawianego modelu w oparciu na formule kontraktowej (w wariancie, w którym to umowa stanowi główny instrument służący podziałowi zadań pomiędzy mieszkańcami), organizacja współdziałania, podział zadań, mechanizmy podejmowania decyzji, standardy i sposoby nadzoru i kontroli, zasady odpowiedzialności oraz procedury rozstrzygania sporów pozostają w przeważającej mierze w obszarze swobody umów, a więc zależą od precyzji i kompletności postanowień kontraktowych. To z kolei potęguje ryzyko niewystarczającej regulacji, trudności w egzekwowaniu wspólnych ustaleń oraz istotnie ogranicza trwałość i stabilność współpracy pomiędzy interesariuszami.

5.4.4. Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej

Odstąpienie władztwa przez organy administracji publicznej polega na powstrzymywaniu się przez te organy – przez czas trwania przedsięwzięcia realizowanego w ramach opisywanego w pracy modelu – od wykorzystywania, w odniesieniu do zasobu wspólnego, działań typowo władczych (porządkowo-reglamentacyjnych) i zastępowaniu ich działaniami właściwymi dla sfer: świadczącej, kierującej (organizatorskiej) i właścicielskiej administracji publicznej.

[1175] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne…,* s. 229.

Praktyka ta wiąże się więc z odejściem od stosowania jurysdykcyjnych form konkretyzacji norm prawnych (takich jak chociażby wydawanie decyzji administracyjnych) na rzecz innych form działania administracji publicznej (w tym form konsensualnych), określanych niekiedy mianem „metod cywilistycznych" lub „metod przekonywania"[1176].

Rozprawiając na temat odstąpienia władztwa nad zasobem wspólnym w kontekście uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej należy mieć na względzie, że praktyka ta wiąże się z koniecznością zachowania przez organy administracji publicznej „kompetencji kontrolnych, nadzorczych i koordynacyjnych względem podmiotu wykonującego powierzone zadanie publiczne"[1177]. Publicznoprawna odpowiedzialność za zadanie realizowane z wykorzystaniem modelu cały czas spoczywa (i spoczywać powinna) bowiem na jednostce samorządu terytorialnego. Poniżej autor scharakteryzował więc te znane literaturze prawne formy działania administracji, których stosowanie wpisywać się będzie założenia opisywanego w pracy modelu.

Doktryna prawa administracyjnego dostarcza szereg koncepcji na temat zagadnienia form prawnych działania administracji. Jak zauważa Jerzy Starościak: „prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, innymi słowy – dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia danej sprawy"[1178]. Zdaniem Krystiana M. Ziemskiego: „przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej lub faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej"[1179]. Katalog prawnych form działania administracji nie jest przy tym jednolicie zdefiniowany.

Jan Zimmermann wśród innych niż akt administracyjny (decyzja administracyjna) form działania administracji (form stosowania prawa administracyjnego) wyróżnia: (1) akty i czynności egzekucyjne; (2) tak zwane działania bezpośrednio zobowiązujące; (3) dwustronne

[1176] P. Ruczkowski, *O potrzebie wprowadzenia procesowej i materialnoprawnej umowy publicznej (administracyjnej) do systemu prawnych form działania administracji gospodarczej* [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego,* Warszawa 2018, s. 76.
[1177] M. Kamiński, *Konsensualne formy działań administracyjnych zastępujące lub uzupełniające decyzje administracyjne,"* Zeszyty Naukowe KUL" 2018, 4(244), s. 98.
[1178] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.) *System prawa administracyjnego*, Tom 3, Warszawa 1978, s. 40.
[1179] K.M. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji,* Poznań 2005, s. 138.

i wielostronne działania administracji; (4) ugodę administracyjną[1180]; (5) przyrzeczenie administracyjne; (6) działania faktyczne administracji oraz (7) bezczynność i milczenie administracji publicznej[1181]. Zauważyć przy tym należy, że przynajmniej część z tych form właściwa jest dla sfery *imperium* działania administracji lub wprost opiera się na stosowaniu przymusu bezpośredniego (jak choćby akty i czynności egzekucyjne).

Wychodząc z założenia, że spore zróżnicowanie przedsięwzięć opisywanych w niniejszej pracy uzasadnia tezę o konieczności stosowania często różnych form współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a członkami wspólnot samorządowych, autor zdecydował się nie wskazywać w tej części pracy konkretnych, preferowanych przez niego mechanizmów służących odstąpieniu władztwa przez organy administracji publicznej. Zamiast tego, ograniczył się do przywołania szeregu form działania administracji publicznej, u których podstaw stosowania leży odejście od klasycznie rozumianego władztwa (przymusu) na rzecz działań cechujących się większym stopniem konsensualizmu. W tym sensie, prezentowany poniżej wywód ma charakter porządkujący, natomiast wybór konkretnego rozwiązania przy kształtowaniu zasad współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a członkami wspólnoty samorządowej *ad casum* pozostawiony zostać powinien woli samych zainteresowanych stron.

Dwustronne i wielostronne działania administracji (umowa cywilnoprawna oraz umowa administracyjna)

Umowa cywilnoprawna

Szczególną uwagę – ze względu na charakter działań podejmowanych w ramach opisanych w pracy przedsięwzięć – zwrócić należy na umowę cywilnoprawną zawieraną z udziałem podmiotów publicznych (w opisywanym w pracy kontekście – w szczególności z udziałem jednostek samorządu terytorialnego), określaną czasem mianem „umowy prywatnej wykorzystywanej w działaniach administracji"[1182]. Zasadniczo, w prawie administracyjnym istnieją takie obszary regulacji prawnej, w odniesieniu do których ustawodawca wyraźnie nadaje prymat czynnościom konsensualnym (umowom) względem imperatywnych form

[1180] Zauważyć przy tym należy, że współcześnie ugoda administracyjna znajduje zastosowanie głównie w prowadzonym przez organ administracji publicznej postępowaniu administracyjnym i stanowi akt konsensualny stron tego postępowania o spornych interesach (zob. art. 114 k.p.a) – w tym świetle nie stanowi więc formy działania organu administracji *per se*. Instytucja ta jedynie sporadycznie spotykana jest w prawie administracyjnym materialnym, przy czym, jak wskazuje Piotr Ruczkowski; „w tym przypadku stosuje się do niej głównie przepisy prawa cywilnego" (P. Ruczkowski, *O potrzebie wprowadzenia procesowej…,* s. 79).
[1181] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne.,* s. 423-450.
[1182] Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej,* Zakamycze 2003, s. 313-314.

stosowania prawa[1183] lub w których umowa cywilnoprawna staje się alternatywnym (choć często preferowanym) sposobem załatwienia sprawy (w szerokim tych słów ujęciu)[1184].

Z uwagi na okoliczności przywołane w poprzednich częściach pracy[1185], umowa cywilnoprawna (zawierana osobno lub w następstwie podjęcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego czynności o charakterze władczym) stanowić będzie podstawowy instrument służący odstąpieniu władztwa[1186] w kontekście przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, zastanowić się więc należy: (1) czy do umów, których stroną jest jednostka samorządu terytorialnego, zastosowanie znajduje zasada swobody umów uregulowana w art. 353(1) k.c.; (2) czy organ administracji publicznej działający w imieniu jednostki samorządu terytorialnego potrzebuje szczególnego upoważnienia do zawarcia umowy oraz (3) czy organ ten może swobodnie wybrać pomiędzy formą jurysdykcyjną a konsensualną działania administracji publicznej.

Zasada swobody umów wynika z treści art. 353(1) k.c. i – jak podnosi Katarzyna Kłosowska-Lasek: „przejawia się w czterech znaczeniach: swobodzie zawarcia lub niezawarcia umowy; doboru kontrahenta; kształtowania treści umowy oraz swobodzie formy zawarcia umowy”[1187]. Wspomniany przepis przyznaje stronom umowy prawo ułożenia stosunku prawnego według swego uznania, przewidując jednocześnie – wskazane w tym przepisie – ograniczenia

[1183] Zob. poruszone już kwestie dotyczące ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[1184] Jak zauważa M. Kamiński: „Alternatywność tego rodzaju form może przejawiać się w możliwości wyboru formy prawnej załatwienia sprawy administracyjnej, pierwszeństwa użycia formy konsensualnej i subsydiarności decyzji administracyjnej albo możliwości zastąpienia (substytucji) już wydanej decyzji administracyjnej przez określony typ formy konsensualnej” (M. Kamiński, *„Konsensualne formy działań…,* s. 92). Pierwszeństwo formy konsensualnej względem decyzji administracyjnej zachodzi m.in. w przypadku wywłaszczenia nieruchomości dokonywanego w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 112 ust. 3 u.g.n.). Możliwość zastąpienia decyzji administracyjnej umową przewidział ustawodawca chociażby w art. 187 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1221 ze zm.). Ustawodawca przewiduje także rozwiązanie polegające na uzupełnianiu (konkretyzacji) treści rozstrzygnięć o charakterze władczym (np. decyzji administracyjnych lub uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) za pomocą działań konsensualnych. Rozwiązanie to znajduje zastosowanie w szczególności w przypadku prywatyzacji lub uspołeczniania realizacji zadań publicznych. Tytułem przykładu wskazać można chociażby na procedurę udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (zob. art. 81 u.o.z.).

[1185] Związane m.in. z rozważaniami na tle ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[1186] Zauważyć przy tym należy, że wiele z umów zawieranych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego ma charakter umów adhezyjnych. Choć mówienie o „odstąpieniu władztwa” jest w tym świetle uprawnione, proces zawierania tego typu umów często różni się od „typowych” stosunków cywilnoprawnych pomiędzy równouprawnionymi stronami.

[1187] K. Kłosowska-Lasek, *Swoboda wyboru formy prywatnoprawnej w działaniach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, 4(244), s. 108.

w swobodnym kształtowaniu treści zawieranej czynności prawnej[1188]. Umowa zawierana przez jednostki samorządu terytorialnego nie może być więc sprzeczna z właściwością (naturą) stosunku kształtowanego pomiędzy stronami[1189], ustawą[1190] oraz zasadami współżycia społecznego[1191].

Odwołując się w powyższej kwestii do bogatego dorobku nauki prawa cywilnego, na pierwsze z zadanych powyżej pytań odpowiedzieć należy twierdząco: wyrażona w treści art. 353(1) k.c. zasada znajduje zastosowanie do umów, których stroną są jednostki samorządu terytorialnego. Swoboda kontraktowania w przypadku tego typu porozumień podlegać będzie przy tym ograniczeniom wynikającym przede wszystkim z właściwości (natury) stosunku (wszak jedną stroną umowy będzie w tym wypadku podmiot należący do sektora finansów publicznych) oraz – co bardziej istotne – z szeregu różnego rodzaju norm ustawowych o charakterze *ius cogens,* przewidujących lub określających w szczególności: konieczność wyboru odpowiedniej procedury postępowania (np. przy udzielaniu zamówień publicznych); wymóg zawarcia w umowie konkretnych postanowień; zakaz przekazania przez organ administracji publicznej

[1188] Przepis ten – co do zasady – odnosi się jednak wyłącznie do stosunków zobowiązaniowych, nie znajduje natomiast zastosowania do stosunków prawnorzeczowych, spadkowych, rodzinnych oraz do jednostronnych czynności prawnych (K. Grzesiowski, *Komentarz do art. 353(1)* [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz,* Warszawa 2024, Legalis/el.).

[1189] Właściwość (natura) stosunku prawnego stanowi wyjątkowo niedookreśloną kategorię pojęciową. Jak zauważa Piotr Machnikowski: „Wydaje się, że chodzi o główne cechy charakterystyczne zobowiązaniowego stosunku prawnego jako pewnego modelu relacji między podmiotami, i to cechy określone przepisami prawa" (P. Machnikowski, *Komentarz do art. 353(1)* [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el. Konrad Osajda wskazuje, że za przykład sprzeczności umowy z właściwością (naturą) stosunku uznać można „zawarcie umowy starannego działania przewidującej osiągnięcie rezultatu" (K. Osajda, *Komentarz do art. 353(1)* [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.).

[1190] W doktrynie wyróżnić można dwa rozbieżne sposoby interpretacji pojęcia ustawy, którym posłużył się ustawodawca w art. 353(1) k.c. Zgodnie z pierwszym (szerszym) poprzez „ustawę" rozumieć należy przepisy prawa *in genere*, bez względu na ich charakter oraz miejsce w hierarchii. Dominuje jednak pogląd przeciwny, oparty na literalnej wykładni analizowanego przepisu, zgodnie z którym źródłem ograniczenia zasady swobody umów w tym kontekście mogą być wyłącznie bezwzględnie obowiązujące normy ustawowe (nie ma przy tym wątpliwości, że umowy nie mogą być sprzeczne z Konstytucją RP; w doktrynie zauważa się także, że termin „ustawa", o którym mowa w art. 353(1) k.c., obejmuje swoim zakresem znaczeniowym również umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo unijne – zob. K. Osajda, *Komentarz do art. 353(1)…*), przy czym wynikające zarówno z ustaw składających się na system prawa prywatnego (cywilnego), jak i prawa publicznego, niezależnie od danej gałęzi prawa (tak: K. Osajda, *Komentarz do art. 353(1)…;* K. Czub, *Komentarz do art. 353(1)* [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany,* Warszawa 2025, LEX/el.).

[1191] Termin „zasady współżycia społecznego" stanowi z kolei typowy przykład klauzuli generalnej, która – w zakresie swojego zastosowania – odsyła do norm pozaprawnych, moralnych (takich jak m.in.: wolność, słuszność, sprawiedliwość kontraktowa, uczciwość, rzetelność kupiecka – zob. K. Grzesiowski, *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Załucki (red.), *Kodeks cywilny…*). Jak podnosi K. Osajda, w kontekście granicy zasady swobody umów „zastosowanie tej klauzuli dotyczy przypadków, gdy umowa jest negatywnie oceniana w świetle wartości moralnych akceptowalnych w społeczeństwie" (K. Osajda, *Komentarz do art. 353(1)…).*

swoich władczych kompetencji podmiotowi niepublicznemu, czy zakaz „zobowiązania się w kwestii dokonania określonych czynności z zakresu władztwa publicznego”[1192].

W praktyce więc – jak zauważa Joanna Lemańska – umowa, której stroną będzie jednostka samorządu terytorialnego, swoją konstrukcją zbliżać się będzie do tzw. umów adhezyjnych (przystąpienia)[1193]. Ograniczenie swobody kontraktowania w postaci bezwzględnie obowiązujących norm rangi ustawowej, podparte – w kontekście działania jednostek samorządu terytorialnego – konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) siłą rzeczy oddziaływać będzie również na pozostałe kwestie, do których odnoszą się zadane wcześniej pytania. Oznacza to, że przystąpienie do umowy przez podmiot publiczny wymagać będzie upoważnienia zawartego przynajmniej w ogólnej normie kompetencyjnej[1194], a niekiedy również – podjęcia właściwej uchwały przez jej organ stanowiący (zob. np. art. 18 ust. 1 pkt 9 i 10 u.s.g.). Z tego samego względu organ jednostki samorządu terytorialnego co do zasady nie będzie mógł również swobodnie wybrać pomiędzy załatwieniem sprawy w drodze władczej formy działania administracji a formą cywilnoprawną[1195].

Sankcję w przypadku zawarcia umowy z naruszeniem opisanego powyżej ograniczenia przewiduje przede wszystkim art. 58 §1 k.c., zgodnie z którym czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzą odpowiednie przepisy ustawy.

W praktyce to umowa cywilnoprawna (choć zazwyczaj przynajmniej po części regulowana przepisami prawa administracyjnego materialnego) stanowić będzie najczęściej spotykaną

[1192] Które – jak podnosi się w literaturze: „regulowane są wyłącznie normami kompetencyjnymi prawa administracyjnego (…) i nie mogą być modyfikowane w drodze swobodnie kształtowanych przez strony stosunków o charakterze cywilnoprawnym” (K. Kłosowska-Lasek, *Swoboda wyboru formy…,* s. 113).
[1193] J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka,* Kraków 2001, s. 423.
[1194] J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa…, s.* 421. Jak zauważa K. Kłosowska-Lasek: „Natomiast przepisy szczególne należy uznać za *lex specialis* w stosunku do ogólnych regulacji dotyczących możliwości zawierania umów między organami administracji publicznej a podmiotami niepublicznymi” (K. Kłosowska-Lasek, *Swoboda wyboru formy…,* s. 115). W doktrynie prezentowane były w tym zakresie jednak różne poglądy.
[1195] K. Kłosowska-Lasek, *Swoboda wyboru formy…,* s. 120. Jak już wspomniano, istnieją jednak rozwiązania, które zbliżają się do takiej alternatywy (jednak jej nie stanowią). Warto tu wspomnieć chociażby o procedurze wywłaszczenia nieruchomości (por. chociażby art. 112, 114 i 124 u.g.n.), która choć skonstruowana jest w ten sposób, że przewiduje co do zasady dwa tryby załatwienia sprawy (rokowania o nabycie w drodze umowy oraz wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w przypadku niemożności nabycia nieruchomości w drodze umowy) to nie wprowadza dowolności w zakresie wyboru właściwej formy.

podstawę prawną współpracy pomiędzy interesariuszami w ramach przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu.

Umowa administracyjna

W doktrynie prawa administracyjnego – zarówno materialnego, jak i procesowego – wśród prawnych form działania administracji, wymienia się umowę administracyjną (umowę publicznoprawną) mimo, że ta nie została *explicite* ujęta w żadnej polskiej ustawie[1196].

Rozprawiając na temat odstąpienia władztwa, warto jednak owej formie poświęcić kilka akapitów niniejszego opracowania. Po pierwsze dlatego, że wiele z umów cywilnoprawnych, zawieranych z udziałem organu administracji publicznej w polskim porządku prawnym, w swojej normatywnej konstrukcji zbliża się do właśnie tej formy, choć jej nie stanowi (co uzasadnia konieczność precyzyjnego rozróżnienia obu instrumentów). Po drugie zaś, autor upatruje w normatywnej konstrukcji umowy administracyjnej narzędzia, które mogłoby usprawnić współpracę pomiędzy organami administracji publicznej a członkami wspólnoty samorządowej zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć opisanych w pracy (czemu dał wyraz w części rozprawy poświęconej postulatom *de lege ferenda*).

Próbując uchwycić (czasem dość enigmatyczną – jak mogłoby się wydawać) różnicę pomiędzy prywatnoprawnym a publicznoprawnym charakterem umów wykorzystywanych w działaniach administracji, przedstawiciele nauki proponują szereg koncepcji dotyczących klasyfikacji tych porozumień. Co przy tym istotne, w literaturze pojęcie umowy administracyjnej niekiedy interpretuje się szeroko, zaliczając do tej kategorii porozumienia administracyjne (nauka prawa niemieckiego określa je mianem umów „koordynacyjnych", zawieranych pomiędzy równorzędnymi prawnie podmiotami administracji publicznej) oraz ugody[1197]. Autor jednak – za J. Zimmrmannem – przez umowę administracyjną rozumieć będzie wyłącznie „działanie dwustronne podejmowane z jednej strony przez organ administracji publicznej, z drugiej zaś – przez podmiot będący poza strukturami tej administracji (podmiot zewnętrzny)"[1198].

Zgodnie z pierwszym prezentowanym w doktrynie poglądem, umowy w administracji to klasyczne instrumenty prawa cywilnego (z tym, że jedną stroną umowy jest organ administracji publicznej)[1199]. Drugi nurt nakazuje wyodrębniać – wśród umów zawieranych

[1196] Próby takie były jednak podejmowane, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.
[1197] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 431.
[1198] *Ibidem.*
[1199] Zob. W.J. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 174; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 70.

przez administrację – umowy prywatnoprawne oraz umowy publicznoprawne (a więc takie, które zostały uregulowane w ustawie w sposób zupełny i w odniesieniu do których nie ma potrzeby odwoływania się do postanowień Kodeksu cywilnego)[1200]. Zgodnie natomiast z trzecim poglądem, umowy w administracji cechują się zazwyczaj mieszanym (prywatno-publicznym) charakterem. Jak zauważa Lucyna Staniszewska: „Przedstawiciele nauki w ramach tego poglądu głoszą, że umowy publicznoprawne są często regulowane częściowo przez prawo cywilne, a częściowo przez prawo administracyjne, mają zatem charakter mieszany, nadto podlegają kontroli sądów powszechnych”[1201].

Autor skłania się przy tym do poglądów, które traktują o mieszanym charakterze zasadniczej części umów cywilnoprawnych wykorzystywanych w działaniach administracji publicznej (w tym sensie są to umowy prywatnoprawne, do których zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego, ale które jednocześnie regulowane są częściowo przez prawo administracyjne, podlegając przy tym – co do zasady – kontroli sądów powszechnych) i jednocześnie odrzucają istnienie w polskim porządku prawnym umowy administracyjnej (tak materialnoprawnej, jak i procesowej) w klasycznym jej rozumieniu.

O umowie administracyjnej traktować można w dwóch kontekstach znaczeniowych: procesowym oraz materialnoprawnym. W ujęciu procesowym, umowa administracyjna stanowić może konsensualny (do pewnego stopnia) sposób załatwienia sprawy administracyjnej, wywołujący skutek w prawie administracyjnym, „rozstrzygający” o uprawnieniach lub obowiązkach strony, pełniąc tym samym funkcję pewnego rodzaju bardziej elastycznej „alternatywy” dla decyzji administracyjnej[1202]. Idea umowy administracyjnej materialnoprawnej sprowadza się natomiast do kontraktu, który umożliwiałby organom administracji publicznej kształtowanie stosunków materialnoprawnych w drodze

[1200] Zob. T. Beresiewicz, *O kontraktach administracyjnych,* Kraków 1901, s. 33; P. Stec, *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 114.
[1201] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, 3(27), s. 141-142. Tak: J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 248.
[1202] W takim ujęciu, umowa administracyjna spotykana jest przede wszystkim w prawie niemieckim (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 433-435). Propozycja wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego procesowej umowy administracyjnej znalazła się w pierwotnym brzmieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33). Przepis art. 113a § 1 tego projektu przewidywał, że: „Załatwienie sprawy może nastąpić przez zawarcie umowy administracyjnej pomiędzy organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie a stroną tego postępowania, o ile charakter sprawy na to pozwala”. O istocie umowy przesądzał natomiast § 2 tego przepisu, zgodnie z którym: „Umowa administracyjna może polegać na wzajemnych ustępstwach co do ustaleń stanu faktycznego lub prawnego, jeśli dokonanie tych ustaleń w postępowaniu wyjaśniającym okazało się niemożliwe lub wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami lub kosztami”. Przepis – inspirowany bez wątpienia rozwiązaniami funkcjonującymi w Niemczech (*Verwaltungsvertag*) – nie wszedł jednak w życie.

porozumienia, które z jednej strony nie zastępowałoby jednostronnych rozstrzygnięć administracji (nie byłoby alternatywą dla załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji), z drugiej zaś – nie podlegałoby prawu cywilnemu (względnie podlegałoby mu jedynie subsydiarnie, w ograniczonym zakresie), a co za tym idzie – spory wynikłe na jego tle rozpatrywane byłyby przez sądy administracyjne, nie zaś powszechne (cywilne)[1203].

Model umowy publicznoprawnej (zarówno materialnoprawnej, jak i procesowej) znany jest prawu krajowemu niektórych państw Unii Europejskiej. Przykładowo, w prawie niemieckim wyróżnia się dwa typy tego rodzaju umów (niem. *Verwaltungsvertrag*)[1204]: koordynacyjne[1205] (niem. *koordinationsrechtlicher Vertrag*) i subordynacyjne[1206] (niem. *subordinationsrechtlicher Vertrag*). Umowy administracyjne typu koordynacyjnego zawierane są pomiędzy podmiotami publicznymi występującymi wobec siebie na równoważnych pozycjach (czym zbliżają się do znanej polskiemu prawu samorządowemu konstrukcji porozumień administracyjnych), podczas gdy umowy subordynacyjne łączą pomioty, pomiędzy którymi występuje stosunek podporządkowania (np. podmiot publiczny i organizację pozarządową)[1207] i często stanowią alternatywę dla rozstrzygania sprawy w drodze decyzji administracyjnej[1208].

Niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 23 stycznia 2003 r.[1209] stanowi, że stosunek prawny z zakresu prawa publicznego może być nawiązany, zmieniony lub rozwiązany w drodze umowy (umowa publicznoprawna), o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa. W szczególności zamiast wydania aktu administracyjnego organ może zawrzeć umowę publicznoprawną z osobą, do której w innym przypadku skierowałby akt administracyjny (§ 54 ust. 1 i 2 VwVfG). Tego typu umowy często wykorzystywane

[1203] P. Ruczkowski, *O potrzebie wprowadzenia procesowej…,* s. 85-86.
[1204] Zob. H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1999, s. 347.
[1205] Określane niekiedy również jako: „koordynujące", „koordynacyjnoprawne".
[1206] Odpowiednio: „subordynujące", „subordynacyjnoprawne".
[1207] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów…,* s. 146-147.
[1208] Choć umowy te – co należy zaznaczyć – mają charakter subsydiarny w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Jak zauważa Anna Ostrowska: „mogą być stosowane wówczas, gdy nie zostały zaskarżane przez ustawodawcę generalnie bądź w konkretnym przypadku; organ administracyjny ma uznanie, kiedy stosować formę umowy, a kiedy akt administracyjny; uznanie to jest ograniczone (jak np. w przypadku prawa podatkowego – przyp. K.O.) jedynie przez wyraźny zakaz stosowania umowy lub nakaz wydania aktu administracyjnego" (A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2018, 3(6), s. 14).
[1209] Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. I S. 236) m.W.v. 01.01.2025, dalej: „VwVfG".

są w Niemczech w obszarze gospodarowania nieruchomościami, prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska czy prawa dotacji unijnych[1210].

Konstrukcja umowy administracyjnej występuje również w prawie francuskim (fr. *contrat administratif*), choć w tym przypadku – odmiennie niż w prawie niemieckim – nie posiada odrębnego uregulowania ustawowego. Umowa uzyskuje przymiot „administracyjnej" bądź wtedy, gdy kwalifikacja ta wynika wprost z przepisu prawa, bądź gdy zostaje jej przypisana na gruncie kryteriów wypracowanych w judykaturze. Jak zauważa A. Ostrowska: „umowy administracyjne we Francji (…) uzyskują status umowy administracyjnej poprzez ich określenie jako takie w poszczególnych ustawach materialnych (np. w ustawie o zamówieniach publicznych) albo też uzyskują ten status przez zawarcie w jej treści tzw. klauzul nadmierności, z których wynika, że administracja zamierza stosować wobec strony uprawnienia władcze (np. w zakresie uprawnień kontrolnych)"[1211]. Z kolei L. Staniszewska podkreśla, że dla uznania danej umowy za administracyjną w świetle orzecznictwa konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek: formalnej i materialnej. Pierwsza z nich wymaga, aby stroną umowy był co najmniej jeden podmiot publiczny, natomiast druga – aby jej przedmiot miał charakter publicznoprawny[1212].

Jak wspomniano wcześniej, polski ustawodawca nie wprowadził umowy administracyjnej (zarówno procesowej, jak i materialnoprawnej) jako prawnej formy działania administracji (choć próby takie były podejmowane), mimo że instytucja ta z całą pewnością wpisuje się w założenia opisanych we wcześniejszej części pracy zasad: dobra wspólnego, państwa demokratycznego, pomocniczości, społeczeństwa obywatelskiego oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zdaniem J. Zimmermanna: „Wbrew pozorom instytucja umowy cywilnoprawnej nie może zastąpić umowy administracyjnej, gdyż jej istota nie odpowiada stosunkom administracyjnoprawnym, a ochrona sądu powszechnego (cywilnego) nie odpowiada wielu dziedzinom prawa administracyjnego"[1213].

Należy jednak podkreślić, że polskie prawo administracyjne przewiduje możliwość zawierania przez podmioty publiczne umów cywilnoprawnych, które w swojej istocie zbliżają się do konstrukcji umowy administracyjnej (choć jej oczywiście nie stanowią). Jako przykład

[1210] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów…,* s. 145.
[1211] A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej…,* s. 16.
[1212] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów…,* s. 145.
[1213] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 432.

posłużyć mogą między innymi: (1) umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym[1214]; (2) umowa o koncesji na roboty budowlane lub usługi[1215], czy (3) umowy zawierane w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych – które, choć stanowią umowy cywilnoprawne, podlegają szerokiej regulacji prawa administracyjnego materialnego. Podobnym, *de facto* mieszanym charakterem odznacza się (4) umowa w sprawie powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej zawierana przez jednostki samorządu terytorialnego z osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.g.k. Choć stanowi ona umowę cywilnoprawną, zawierana jest z uwzględnieniem właściwych, wskazanych w tym przepisie ustaw z zakresu prawa administracyjnego[1216].

Przyrzeczenie administracyjne

Przyrzeczenie administracyjne (określane również mianem „promesy") stanowi szczególną formę przyrzeczenia publicznego (art. 919 k.c.)[1217], występującą w polskim prawie administracyjnym, jednak uregulowaną jedynie w sposób fragmentaryczny (brak jest bowiem spójnej, generalnej regulacji poświęconej tej instytucji). Choć uznać ją należy za wyodrębnioną, prawną formę działania administracji, powyższe sprawia, że przyrzeczenie administracyjne staje się instytucją wewnętrznie różną, a przez to – trudną do typizacji lub kategoryzacji.

J. Zimmermann definiuje przyrzeczenie administracyjne jako „oświadczenie organu administracji publicznej, w którym zobowiązuje się on do konkretnego zachowania w przyszłości, np. do wydania aktu administracyjnego o określonej treści. W zamian za to zobowiązanie wymagane są zwykle pewne działania ze strony jego adresata (podmiotu zewnętrznego) lub spełnienie przez niego określonych warunków"[1218]. Jego podstawą funkcją jest „zapewnienie jednostki, że ponosząc określone nakłady (na przykład finansowe,

[1214] O której mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tego aktu: przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.
[1215] Której zasady zawierania uregulowane zostały na mocy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1688 ze zm.). Jak stanowi art. 3 ust. 1 tego aktu: na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem.
[1216] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 438.
[1217] Tak m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 442. Inaczej: M. Stahl, zdaniem której przyrzeczenie administracyjne stanowi konstrukcję odmienną od przyrzeczenia publicznego (zob. M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* Warszawa 2004, s. 404).
[1218] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 442.

organizacyjne), nie naraża się w przyszłości na działanie odmowne ze strony administracji”[1219]. Tym samym przyrzeczenie administracyjne pozwala budować zaufanie do organów administracji publicznej, wpisując się w założenia opisanych we wcześniejszej części pracy zasad.

Jednocześnie, w doktrynie przyrzeczenie administracyjne niekiedy określa się mianem „niesamoistnej” formy działania administracji publicznej wskazując, że ziszczenie się przyrzeczenia wymaga bowiem podjęcia przez organ administracji innych, dodatkowych czynności (tzw. czynności finalnych), służących urzeczywistnieniu przyrzeczonego skutku (w postaci np. wydania decyzji administracyjnej, zawarcia umowy cywilnoprawnej, podjęcia danej czynności faktycznej)[1220].

Jako przykład tej kategorii form działania administracji publicznej wskazać należy chociażby: (1) przyrzeczenie (promesę) wydania zezwolenia cudzoziemcowi na nabycie nieruchomości[1221]; (2) przyrzeczenie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii[1222], które uzyskać może przedsiębiorca, który zamierza rozpocząć świadczenie usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim, a także (3) przyrzeczenie wydania zezwolenia w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków[1223], o które ubiegać może się przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Co do zasady przyrzeczenia są wydawane na czas określony.

Akty prawa miejscowego

Niekiedy do odstąpienia władztwa dojść może również na skutek podjęcia przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego aktu kojarzonego ze sferą typowo władczą działania administracji publicznej – w tym przypadku: poprzez uchwalenie przez radę gminy aktu prawa miejscowego. Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. przewiduje mechanizm dekoncentracji kompetencji w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Działając

[1219] M. Chlipała, *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, „Acta Universitas Wratislaviensis” 2019, 3977, s. 445.
[1220] M. Chlipała, *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, 1, s. 155.
[1221] O którym mowa w art. 3d ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
[1222] Uregulowane w art. 39a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).
[1223] O którym mowa w art. 17c ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 757 ze zm.).

na podstawie tego przepisu, rada gminy[1224] może bowiem upoważnić nie tylko organ wykonawczy jednostki pomocniczej, ale i także organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, do załatwiania, w drodze decyzji administracyjnej[1225], tego typu spraw. W tym miejscu zauważyć należy, że przepis art. 9 ust. 1 u.s.g. wymienia *expressis verbis* wyłącznie jedną kategorię „podmiotów"[1226], a mianowicie – organizacje pozarządowe.

Jak zauważył NSA: „Udzielenie upoważnienia w rozumieniu art. 39 ust. 4 u.s.g. nie jest równoznaczne z umocowaniem danego podmiotu do działania w imieniu organu gminy. Jego skutkiem jest natomiast przypisanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organowi jednostki pomocniczej bądź organom jednostek i podmiotów wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.g."[1227]. Należy mieć przy tym na względzie, że norma art. 39 ust. 4 u.s.g. znajduje zastosowanie jedynie wtedy, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej[1228].

Choć – zapewne z uwagi na szereg kwestii organizacyjnych, związanych z przekazywaniem kompetencji władczych „na zewnątrz" struktur administracji publicznej – rozwiązanie takie nie cieszy się dużym zainteresowaniem w praktyce, zauważyć należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują przekazania – na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. – kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych na rzecz organu organizacji pozarządowej. Wręcz przeciwnie – porównanie treści art. 39 ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że organizacje pozarządowe stanowią jedyne kategorie podmiotów, które zostały przez ustawodawcę wprost w tym kontekście wymienione[1229]. Brak jest więc formalnych przeszkód ku temu, by właściwe organy gminy zawarły z daną organizacją

[1224] Co ciekawe, upoważnienia do dokonania tak szerokiej dekoncentracji na próżno szukać w treści pozostałych ustaw samorządowych (por. art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w.).
[1225] Zob. art. 39 ust. 5 u.s.g.
[1226] Z którymi gmina zawierać może umowy w celu wykonania zadań publicznych.
[1227] Wyrok NSA z 30.01.2020 r., I OSK 1285/18, LEX nr 3059216. Skorzystanie z tego trybu skutkuje przeniesieniem „kompetencji przyznanych ustawowo organowi wykonawczemu, związanych z załatwianiem spraw indywidualnych, na rzecz wskazanego w uchwale podmiotu, w tym jednostek wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.g., co oznacza, że udzielenie upoważnienia w rozumieniu art. 39 ust. 4 u.s.g. nie jest równoznaczne z umocowaniem danego podmiotu do działania w imieniu organu gminy. Jego skutkiem jest natomiast przypisanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organowi jednostki pomocniczej bądź organom jednostek i podmiotów wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.g." (wyrok NSA z 20.03.2024 r., I OSK 185/21, LEX nr 3735158).
[1228] Jak zauważył NSA: „jeżeli przepisy szczególne określają organ właściwy do wydania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, to wówczas nie ma zastosowania regulacja ogólna zawarta w powołanym przepisie" (wyrok NSA z 26.11.2024 r., III OSK 1939/24, LEX nr 3814059).
[1229] Uwagę zwrócić należy na tezę zawartą w wyroku WSA w Gdańsku, w którym sąd ten wskazał, że przepis ten daje „podstawę radzie gminy do upoważnienia organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organów jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, bez jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych" (wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2024 r., II SA/Gd 402/24, LEX nr 3780780).

pozarządową (w szczególności stowarzyszeniem, fundacją) umowę o wykonywanie zadania publicznego (o której mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g.), a następnie upoważniły organ tego podmiotu do wydawania decyzji administracyjnych w trybie, o którym mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g.

Niezorganizowane (swoiste) źródła prawa

Podkreślenia wymaga, że odstępowanie przez organy administracji publicznej od posługiwania się władztwem administracyjnym rzadko aktualizuje się w obrębie jednej, autonomicznej i jednoznacznie wyodrębnionej formy działania. Choć zasadniczy ciężar tego procesu spoczywa na instrumentach omówionych wyżej, w praktyce towarzyszą im również inne czynności administracji, które – nie mając w tym wypadku z reguły charakteru samoistnego ani centralnego – pozostają z nimi w relacji funkcjonalnego współwystępowania, w konsekwencji współuczestnicząc w kształtowaniu normatywnych i organizacyjnych uwarunkowań ograniczania elementu *imperium* w sferze realizacji zadań publicznych (a więc i ściślej – zadań z zakresu gospodarki komunalnej).

W pierwszej kolejności, szczególną uwagę zwrócić należy na tzw. niezorganizowane („swoiste" lub „nieformalne"[1230]) źródła prawa, do których w doktrynie zalicza się szereg różnie klasyfikowanych faktów normatywnych, będących poza konstytucyjną systematyką źródeł prawa, „pełniących w istocie wyłącznie funkcję uzupełniającą w stosunku do źródeł prawa powszechnie obowiązującego"[1231]. Jak bowiem podnosi się: „źródła prawa są różnorodne i możliwe do klasyfikowania według rozmaitych kryteriów, przez co wymykają się ograniczeniu jedynie od aktów prawa stanowionego"[1232] (z tego względu, w literaturze zwraca się uwagę na „multiźródłowość" współczesnego prawa[1233]).

Źródła te określa się niekiedy jako pewną swoistą postać normodawstwa w ramach otwartego porządku prawnego[1234] bądź jako kategorie mające dla prawa administracyjnego szczególne znaczenie[1235], albo jako normy pozaprawne wykorzystywane w działaniach administracji w celu wypracowania ogólnych zasad prawnych i dokonywania interpretacji przepisów

[1230] W zależności od przyjętej nomenklatury.
[1231] A. Gronkiewicz, *Niezorganizowane źródła prawa* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna,* Katowice 2018, s. 146.
[1232] A. Puczko, *Wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego,* Warszawa 2022, s. 74.
[1233] *Ibidem.*
[1234] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 112.
[1235] J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, s. 73.

prawnych[1236] lub też jako kategorię odrębną[1237] od źródeł prawa powszechnie obowiązującego i źródeł prawa wewnętrznego"[1238]. Do tak rozumianych źródeł niezorganizowanych zalicza się w szczególności: akty prawa wewnętrznego[1239], uchwały i zarządzenia, statuty i regulaminy[1240], prawo zakładowe, akty planowania, normy i odesłania pozaprawne, zwyczaj, orzecznictwo, doktrynę prawniczą oraz akty urzędowej wykładni prawa (nie jest to jednak wyłączna typologia)[1241].

W kontekście rozważań poczynionych w pracy szczególną uwagę zwrócić należy przede wszystkim na: różnego rodzaju akty prawa wewnętrznego (w tym statuty i regulaminy)[1242]; prawo zakładowe oraz akty planowania[1243]. Z uwagi na fakt, że wymienione kategorie niezorganizowanych źródeł prawa co do zasady nie inkorporują w sobie norm postępowania o charakterze powszechnie obowiązującym[1244], z całą pewnością nie będą odgrywać kluczowej roli w procesie odstąpienia władztwa. Jako akty wiążące (w sensie kierunkowym, organizacyjnym) organy jednostek samorządu terytorialnego (ich urzędy lub jednostki organizacyjne), względnie jako akty obowiązujące tylko w relacjach z danym zakładem

[1236] E. Ura, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 51.
[1237] M. Błachucki: *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej [w:]* M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli,* Warszawa 2014, s. 134.
[1238] A. Gronkiewicz, *Niezorganizowane źródła prawa*…, s. 145.
[1239] „Akty prawa wewnętrznego może wydawać każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją "jednostki organizacyjnie mu podporządkowane" i o ile kompetencja do wydawania takich aktów jest przewidziana w ustawie" (wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77). Akty prawa wewnętrznego nie funkcjonują jako system hierarchicznie uporządkowany, a jedynie jako odrębna kategoria źródeł prawa.
[1240] Statuty to „akty wydawane przez podmioty prawa publicznego, które są ustanawiane w celu uregulowania spraw tych podmiotów, w szczególności ustalenia ich struktury i zasad funkcjonowania (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 155). Wyróżnia się statuty będące aktami prawa miejscowego (np. statuty samorządowych instytucji kultury) oraz takie, które mają walor prawa wewnętrznego (np. statuty poszczególnych urzędów wojewódzkich), które skierowane są do jednostek podporządkowanych organowi wydającemu akt. Pojęcie regulaminu odnosi się natomiast do określania szczegółowego trybu funkcjonowania podmiotów prawa publicznego.
[1241] W piśmiennictwie prezentowane są różne typologie niezorganizowanych źródeł prawa. Tytułem przykładu – J. Zimmermann odróżnia swoiste kategorie źródeł prawa administracyjnego od niezorganizowanych źródeł tego prawa. Rezygnując w tym miejscu z bardziej szczegółowej analizy konkurencyjnych ujęć klasyfikacyjnych, autor przyjął za punkt odniesienia szeroki katalog przedstawiony przez Annę Gronkiewicz, obejmujący również *soft law*, którego przejawem są m.in. akty urzędowej wykładni prawa, jako typologię, której szeroki zakres w ocenie autora najlepiej oddane wewnętrzne zróżnicowanie oraz otwarty charakter kategorii niezorganizowanych źródeł prawa (A. Gronkiewicz, *Niezorganizowane źródła prawa*…, s. 146; zob. także: A. Puczko, *Wpływ niezorganizowanych źródeł…*, s. 72-75; por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 152-160).
[1242] Zob. wyżej.
[1243] Jednostki samorządu terytorialnego przyjmować mogą również akty planowania, określające zadania do wykonania (cele, jaki mają zostać osiągnięte), stanowiące dokumenty polityki wewnętrznej, intencyjne, programowe, strategiczne, czy polityczne, które w konsekwencji nie są aktami prawa miejscowego. Nadmienić należy jedynie, że istnieją akty planowania, którym ustawodawca nadał moc prawną powszechnie obowiązujących źródeł prawa (zob. np. art. 84 ust. 1 p.o.ś.).
[1244] Por. wyrok NSA z 18.07.2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445.

administracyjnym[1245] (prawo zakładowe), mogą jednak pośrednio oddziaływać na sposób planowania i realizacji przedsięwzięć po stronie podmiotu publicznego, a przez to – w sposób pomocniczy, subsydiarny kształtować normatywne tło służące odejściu od jurysdykcyjnych form stosowania prawa. Z tego względu, autor zdecydował się uwzględnić tę kategorię w niniejszym zestawieniu.

Działania społeczno-organizatorskie

Działania społeczno-organizatorskie administracji publicznej w nauce prawa zalicza się, obok działań (czynności) materialno-technicznych oraz wydawania zaświadczeń, do kategorii działań faktycznych[1246]. Pojęcie to odnosić należy do takich przedsięwzięć podejmowanych przez organy władzy, które stanowią odpowiednik funkcjonowania organizacji społecznych[1247]. Nie wywołują one bezpośrednich skutków prawnych[1248] i „mogą być podejmowane jako forma działania stosowana obok innych form w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego"[1249] lub też występować samodzielnie.

Celem działań społeczno-organizatorskich jest perswazja, przekonywanie oraz informowanie. Podejmując je, administracja publiczna nie korzysta z przymusu państwowego[1250]; nadal jednak musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez obowiązujące przepisy prawa. Jak przykład tej kategorii działań wskazać należy w szczególności szereg czynności wpisujących się w pojęcie partycypacji społecznej, w tym organizację (względnie prowadzenie, lub animowanie): (1) konsultacji społecznych; (2) warsztatów; (3) spotkań z mieszkańcami oraz (4) różnych form wspierania wolontariatu – co naturalnie sprawia, że działania społeczno-organizatorskie znajdują szerokie zastosowanie w przypadku przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Działania materialno-techniczne

Jedynie pomocniczo wspomnieć należy, że w ramach realizacji przedsięwzięć w myśl opisywanego w pracy modelu podejmowane mogą również czynności zaliczane do innego typu działań faktycznych, określane mianem działań materialno-technicznych. Jak zauważa

[1245] Zob. więcej na ten temat: P. Pisowski, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (Wybrane problemy administracyjnoprawne), „*Acta Universitatis Wratislaviensis" 2015, 3661, s. 207-219.
[1246] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 444.
[1247] *Ibidem.*
[1248] M. Błażejewski, *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe,* Warszawa 2022, s. 323.
[1249] E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 136.
[1250] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 444.

J. Zimmermann: nie wywołują one skutków prawnych, nie mają „wymiaru społecznego, ale łączą się z techniką administrowania”[1251]. Za przykład – w tym kontekście – posłużyć może między innymi prowadzenie ewidencji, budowa urządzeń publicznych lub utrzymywanie czystości[1252]. Mowa więc o czynnościach bieżących, codziennych, które choć nie odgrywają zasadniczej roli w przypadku realizacji przedsięwzięć w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, same w sobie nie stanowią jeszcze o „odstąpieniu władztwa”, jednak często współtowarzyszom innym działaniom administracji, a w konsekwencji bez wątpienia stanowią nieodłączną część omawianych w pracy inicjatyw.

Bezczynność

Choć teza ta może się wydawać na swój sposób kontrowersyjna, realizacji omawianych w ramach niniejszej pracy przedsięwzięć służy niekiedy bezczynność organów administracji publicznej (a ściślej rzecz ujmując – bezczynność w aspekcie procesowym tego stanu). Stan bezczynności, jeśli jest zamierzony, z samej swojej natury wpisuje się bowiem w założenie (choćby czasowego) odstąpienia władztwa. Zwlekanie z wydaniem decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego w sytuacji, gdy spełnione są ku temu przesłanki określone przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[1253] bez wątpienia uznać można przecież za sprzyjające przedsięwzięciom realizowanym wewnątrz tego obiektu[1254]. Opisany wcześniej przypadek Osiedla Christianii ukazuje natomiast, że stan taki może przysłużyć się przedsięwzięciom realizowanym w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Z uwagi na fakt, że stan bezczynności nie jest preferowany z punktu widzenia wspomnianych już zasad (by wymienić chociażby zasadę państwa demokratycznego, zasadę legalizmu lub zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych), do uwag tych podchodzić należy jednak z pewną dozą ostrożności.

5.4.5. Podział zadań pomiędzy interesariuszy

Zagadnienia opisane w poprzedniej części niniejszego rozdziału, związane z inicjacją przedsięwzięć, wyposażeniem interesariuszy w niezbędne zasoby oraz odstąpieniem władztwa przez organy administracji publicznej, dotyczyły w głównej mierze relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami spoza tego systemu. W tym miejscu autor skupi się natomiast na podziale zadań (funkcji) pomiędzy samymi interesariuszami (a więc na relacji

[1251] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* s. 444-445.
[1252] *Ibidem,* s. 445.
[1253] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 ze zm., dalej: „p.b.”.
[1254] Podobna sytuacja zajdzie w przypadku bezczynności w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji administracyjnej, której celem jest cofnięcie stronie uprawnienia (np. koncesji lub pozwolenia).

występującej pomiędzy podmiotami spoza systemu administracji publicznej). Nadmienić należy jedynie, że poczynione poniżej rozważania uzupełniać będą niejako uwagi przytoczone w części dotyczącej zagadnienia samoorganizacji i samoregulacji interesariuszy[1255].

W poprzedniej części pracy autor wymienił cztery najczęściej występujące kategorie podmiotów angażujących się w przedsięwzięcia realizowane w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Poza (1) właścicielami tego zasobu (np. jednostką samorządu terytorialnego[1256]), w przedsięwzięciach tych występują trzy różne grupy interesariuszy: (2) osoby, które korzystają z zasobu wspólnego, nie wykonując przy tym żadnej konkretnej funkcji (zadań) w ramach przedsięwzięcia (interesariusze-beneficjenci); (3) osoby, które korzystają z zasobu oraz wykonują określoną funkcję (zadanie) w ramach przedsięwzięcia (interesariusze-funkcjonariusze), a wreszcie (4) osoby, które wykonują określoną funkcję (zadanie), nie korzystając przy tym na co dzień z zasobu wspólnego[1257] (osoby trzecie, np. mediator).

W dalszej części przypomnieć należy, że wśród przykładowych zadań, jakie pełnić mogą interesariusze-funkcjonariusze, wskazano: (1) zarządzanie[1258]; (2) monitorowanie i wykrywanie naruszeń[1259]; (3) sankcjonowanie naruszeń[1260] oraz (4) rozwiązywanie sporów[1261], przy czym pożądana jest sytuacja, w której w ramach danego przedsięwzięcia realizowane są wszystkie z wyżej wymienionych ról. Powyższe naturalnie prowadzi do wniosku o potrzebie identyfikacji prawnie dopuszczalnych rozwiązań, które umożliwiłyby właściwy podział ww. zadań pomiędzy osobami zaangażowanymi w przedsięwzięcia realizowane w myśl modelu.

Podział ten najczęściej stanowić będzie wypadkową trzech kluczowych czynników, mających zasadniczy wpływ na sposób realizacji przedsięwzięć w myśl modelu. Pierwszym z nich jest

[1255] Samoorganizacja i samoregulacja dotyczyła jednak rozwiązań instytucjonalnych, związanych z kształtowaniem pewnej struktury organizacyjno-prawnej powołanej do zarządzania przedsięwzięciem. W tym miejscu natomiast autor skupi się na konkretnych rozwiązaniach, umożliwiających sprawne wykonywanie poszczególnych zadań wewnątrz opisanych wcześniej struktur.
[1256] W odniesieniu do zasobów wspólnych wchodzących w skład mienia komunalnego.
[1257] Jak wskazano wcześniej, z uwagi na partycypacyjny i społeczny charakter omawianych w pracy inicjatyw, sprawowanie określonych funkcji przez osoby trzecie, niezainteresowane korzystaniem z zasobu, nie jest pożądane.
[1258] Rozumiane jako uprawnienie do prowadzenia spraw (w tym stanowienia norm regulujących zasady korzystania z zasobu wspólnego) oraz do reprezentacji interesariuszy zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia.
[1259] Którą to rolę autor sprowadza do sprawowania bieżącego nadzoru nad korzystaniem z zasobu, aby korzystanie to (w tym pobieranie z niego pożytków) odbywało się zgodnie z ustalonymi wcześniej regułami.
[1260] Czyli nakładanie sankcji w przypadku naruszenia reguł przez interesariuszy.
[1261] Rozumiane jako uprawnienie do rozwiązywania sporów wynikających na tle realizacji wspólnego przedsięwzięcia - zarówno w sposób władczy, jak i w trybie polubownego ich rozwiązywania.

treść stosunków zobowiązaniowych – zarówno zawartych przez podmiot publiczny (np. jednostkę samorządu terytorialnego), z podmiotem spoza systemu administracji publicznej (np. stowarzyszeniem), jak i umów zawieranych przez interesariuszy niebędących podmiotami publicznymi (np. umów o pracę, umów cywilnoprawnych, porozumień o wolontariacie[1262]). Drugi czynnik stanowi struktura organizacyjno-prawna organizacji realizującej zadanie, wynikająca z treści właściwych ustaw oraz statutu (umowy spółki). Sposób wewnętrznego zorganizowania podmiotu, który przyjmuje zadanie publiczne do realizacji, zostaje wyposażony w niezbędne zasoby i tym samym rozpoczyna zarządzanie zasobem wspólnym, w praktyce może mieć ogromny wpływ na podział ról i zadań pomiędzy poszczególne osoby zaangażowane w przedsięwzięcie. Trzecim kluczowym czynnikiem stają się postanowienia poszczególnych aktów wewnętrznych tej organizacji, odnoszących się do realizowanego przedsięwzięcia (np. regulaminu realizacji przedsięwzięcia przyjętego uchwałą walnego zebrania członków stowarzyszenia)[1263]. Niekiedy na treść zadań i obowiązków pośredni wpływ mieć będą także obowiązujące (4) akty prawa miejscowego oraz (5) przyjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego akty planowania.

Stosunki zobowiązaniowe

Podstawowym instrumentem służącym podziałowi zadań (funkcji, ról) pomiędzy poszczególnych interesariuszy (zarówno w układzie „podmiot publiczny – podmiot spoza systemu administracji publicznej", jak i pomiędzy samymi członkami wspólnoty samorządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację przedsięwzięcia) jest umowa cywilnoprawna[1264]. Z uwagi na fakt, że instytucji tej autor poświęcił już szereg uwag w poprzedniej części pracy, poniższe rozważania ograniczone zostaną do przywołania kluczowych ustaleń, dotyczących istotnych z punktu widzenia zarysowanej w poprzednich akapitach tematyki.

Podobnie jak w przypadku kwestii odstąpienia władztwa, również i w tym przypadku, z uwagi na spore zróżnicowanie przedsięwzięć opisywanych w niniejszej pracy, autor zdecydował się

[1262] O których mowa w art. 44 u.d.p.p.w.

[1263] Powyższe uwagi zachowują swoją aktualność w przypadku realizacji zadania publicznego w warunkach *regrantingu* (przy czym w tym wypadku kluczowe będą: struktura organizacyjno-prawna operatora; struktura organizacyjno-prawna realizatora oraz ewentualne porozumienia zawarte przez realizatora – natomiast powstała w ten sposób struktura cechować się będzie większą złożonością w wymiarze wertykalnym) oraz w przypadku oferty wspólnej, o której mowa w art. 14 ust. 3 u.d.p.p.w. (analogicznie – w tym przypadku faktyczny podział zadań podyktowany będzie strukturą organizacyjno-prawną wszystkich organizacji, a ponadto – treścią zawartej pomiędzy nimi umowy, o której mowa w art.. 14 ust. 4 u.d.p.p.w., określającej zakres ich świadczeń składających się na realizację zadania publicznego).

[1264] Siłą rzeczy jednak, umowa ta stanowić będzie instrument dość ogólny, nie zawsze odnosząc się do powyższych kwestii w sposób szczegółowy i dokładny.

nie wskazywać konkretnych, preferowanych układów i źródeł stosunków zobowiązaniowych, w jakie angażować się mogą interesariusze, wchodząc z założenia, że wybór konkretnych instrumentów pozostawiony powinien zostać samym zainteresowanym stronom. Wielość układów podmiotowych, w których instrument umowy cywilnoprawnej może być wykorzystywany, uzasadnia tezę o konieczności uporządkowania tej kwestii bez wskazywania jednego, preferowanego rozwiązania. Przykładowe, możliwe do zaobserwowania w ramach realizowanych przedsięwzięć, umowy kształtujące określone stosunki zobowiązaniowe, scharakteryzowane zostały więc pokrótce w Tabeli nr 21.

Tabela nr 21: Przykładowe kategorie umów cywilnoprawnych występujących w przedsięwzięciach realizowanych w myśl modelu – mogące determinować podział zadań pomiędzy poszczególnymi interesariuszami

Umowa	Strony umowy	Uwagi (w kontekście podziału zadań)
Umowa o powierzenie lub wsparcie realizacji zadania publicznego (art. 16 u.d.p.p.w.)	Organ administracji publicznej oraz organizacja pozarządowa (lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.)	Na mocy umowy dochodzi do ustalenia podstawowego podziału zadań pomiędzy podmiotem publicznym, a podmiotem niepublicznym. Organizacja pozarządowa (podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.) zobowiązuje się do wykonania zadania publicznego, natomiast organ administracji publicznej – do przekazania dotacji na realizację tego zadania. Szczegółowy zakres (opis, cel), zasady (w tym termin) realizacji zadania oraz wysokość udzielonej dotacji określa sama umowa. Umowa określa także m.in. tryb kontroli realizacji zadania przez organ administracji publicznej, a nadto – termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji (art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 u.f.p. w zw. z art. 16 u.d.p.p.w.).
Umowa zawarta między organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. składającymi ofertę wspólną (art. 14 ust. 4 u.d.p.p.w.)	Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., które złożyły ofertę wspólną, o której mowa w art. 14 ust. 2 u.d.p.p.w.	Umowa ta określa zakres świadczeń poszczególnych stron umowy (podmiotów, które złożyły ofertę wspólną), składających się na realizację zadania publicznego. Umowę tę załącza się do umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. W praktyce więc, to na podstawie tej umowy dochodzi do podziału zadań pomiędzy dwoma organizacjami przyjmującymi (wspólnie) zadanie do realizacji.

Umowa operatora projektu z realizatorem projektu (art. 16a ust. 3 u.d.p.p.w.)	Operator projektu oraz realizator (realizatorzy) projektu - w warunkach *regrantingu*	O ile umowa, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.d.p.p.w., zawierana jest pomiędzy dwoma podmiotami, które wspólnie ubiegają się o realizację zadania publicznego, ta umowa, zawierana w warunkach *regrantingu*, polega „zlecać dalej" realizację całości zadania publicznego innym podmiotom (realizatorom). Na mocy umowy realizatorzy projektów zobowiązują się do wykonania projektu w zakresie i na zasadach określonych w samej umowie z operatorem. Operator natomiast zobowiązuje się do przekazania środków finansowych na realizację projektu.
Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej (art. 19d u.d.p.p.w.)	Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz wnioskodawca	Na mocy umowy wnioskodawca zobowiązuje się do wykonania określonego zobowiązania, które polegać może na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych (art. 19e u.d.p.p.w.). Jednostka samorządu terytorialnego może natomiast zobowiązać się do przekazania wnioskodawcy rzeczy koniecznych do wykonania inicjatywy lokalnej (art. 19f u.d.p.p.w.).
Umowy zawarte przez operatora (realizatora) z osobami trzecimi (art. 353(1) k.c.)	Operator (realizator) i osoby trzecie	Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., realizujące zadanie publiczne, zawierać mogą umowy cywilnoprawne (np. dostawy, o dzieło, użyczenia, o świadczenie usług, darowizny) z innymi podmiotami zaangażowanymi w proces realizacji przedsięwzięcia w myśl opisywanego w pracy modelu.

Oprac. własne.

W praktyce każda ze wskazanych wyżej kategorii umów cywilnoprawnych stanowić może instrument dystrybucji zadań pomiędzy poszczególnych interesariuszy. Należy jednak mieć przy tym na względzie, że podczas gdy w relacjach *stricte* prywatnoprawnych strony co do zasady dysponują szeroką autonomią w kształtowaniu treści stosunku zobowiązaniowego (ograniczonego treścią zasady swobody umów), o tyle kontrakty, których stroną są organy administracji publicznej, podlegają z reguły istotnie dalej idącym ograniczeniom normatywnym[1265].

[1265] O czym była już mowa.

Struktura organizacyjno-prawna organizacji

Kolejnym czynnikiem, który w sposób zasadniczy determinuje faktyczny podział zadań pomiędzy osobami zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć opisanych w niniejszej pracy, jest struktura organizacyjno-prawna podmiotu realizującego zadanie z wykorzystaniem zasobu wspólnego. Uwaga ta zachowuje swoją aktualność zarówno w odniesieniu do podmiotu bezpośrednio przyjmującego zadanie publiczne do realizacji, jak i – w przypadku *regrantingu* – do operatora oraz realizatora.

Ustrój poszczególnych typów organizacji omówionych w jednej z poprzednich części niniejszego rozdziału wymusza często zupełnie różny sposób wewnętrznego zorganizowania. To, jaki typ organizacji (np. stowarzyszenie, spółdzielnia, spółka *non-profit,* fundacja) odpowiedzialny będzie za realizację danego zadania, często przekładać się będzie w szczególności na: liczbę i charakter wewnętrznych organów, sposób reprezentacji oraz tryb podejmowania wewnętrznych rozstrzygnięć). Różnice te nie pozostaną bez wpływu na praktykę organizowania pracy związanej z przedsięwzięciem, odpowiedzialność za powierzone zadania, relację pomiędzy organami a członkami lub wolontariuszami, a także mechanizmy nadzoru i kontroli wewnętrznej.

Wśród przykładowych typów organizacji mogących angażować się w realizację zadań w ramach partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi wskazano podmioty o charakterze zarówno korporacyjnym, jak i zakładowym. Zróżnicowanie to ma znaczenie praktyczne - często determinuje bowiem dobór instrumentów oraz metod angażowania mieszkańców w przedsięwzięcie. W konsekwencji poszczególne czynności składające się na realizację zadania mogą być wykonywane przez różne kategorie osób (fizycznych), które pozostają z organizacją przyjmującą zadanie do realizacji w odmiennych relacjach: organizacyjnych lub zobowiązaniowych. Sytuacja ta nieco inaczej kształtować się będzie w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego (których substratem jest grono osób legitymujących się statusem członka[1266]), a inaczej – osób prawnych typu zakładowego (gdzie substratem jest majątek, a kategoria członka osoby prawnej nie występuje). Szczegółowe rozważania na ten temat zawarte zostały w Tabeli nr 22.

[1266] Taka sytuacja ma miejsce w szczególności w przypadku stowarzyszeń.

Tabela nr 22: Przykładowe kategorie interesariuszy zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia ze względu na rolę, jaką pełnią w organizacji przyjmującej zadanie do realizacji

Kategoria	Uwagi
Organy (w rozumieniu art. 38 k.c.)	Osoby prawne działają przez swoje organy (art. 38 k.c.). Choć działanie to intepretować należy szeroko, powinno być ono utożsamiane przede wszystkim z: (1) reprezentacją osoby prawnej na zewnątrz (składaniem oświadczeń woli wobec osób trzecich); (2) prowadzeniem jej spraw, względnie (3) podejmowaniem działań o innym charakterze, np. spełnieniem świadczenia.
Członkowie (piastuni) organów	Ustawa lub statut danej osoby prawnej (umowa spółki) mogą przyznawać określone kompetencje poszczególnym członkom (piastunom) organów. Najczęściej będą to uprawnienia organizatorskie i porządkowe, np. w zakresie kierowania pracami organów (zob. np. art. 208 § 8, art. 409 § 1 k.s.h.). Poza tym, piastuni organów angażować się mogą w działania faktyczne w ramach przedsięwzięć podejmowanych przez osobę prawną. Co do zasady, mogą oni także zostać zatrudnieni przez dany podmiot[1267], w tym do wykonywania działań niezwiązanych *stricte* z pełnieniem funkcji członka organu.
Członkowie osoby prawnej (nie występują w przypadku osób prawnych typu zakładowego)	W przypadku osób prawnych, w których występuje element członkostwa (np. stowarzyszenia) *gros* działań faktycznych (społeczno-organizatorskich, materialno-technicznych) podejmowanych będzie właśnie przez członków danego podmiotu. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby członek osoby prawnej został przez tę podmiot zatrudniony (w ramach stosunku pracy lub na podstawie umowy cywilnoprawnej). Członkowie stowarzyszenia mogą również wykonywać - na rzecz stowarzyszenia, którego są członkami – określone świadczenia jako wolontariusze (art. 42 ust. 3 u.d.p.p.w.).
Wspólnicy, akcjonariusze (spółki kapitałowe, w tym *non-profit*)	Co do zasady nie odpowiadają za zobowiązania spółki. Poprzez niektóre ich uprawnienia (np. prawo do głosu, udziału w zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, prawo kontroli) mogą wpływać na przedsięwzięcia realizowane w myśl opisywanego w pracy modelu. Wspólnicy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (oraz akcjonariusze dysponujący akcjami imiennymi w przypadku spółek akcyjnych) mogą także zostać zobowiązani (na mocy odpowiednio: umowy spółki lub statutu) do wykonywania powtarzających się świadczeń niepieniężnych na rzecz tych organizacji (zob. odpowiednio art. 176 i art. 356 k.s.h.).
Pracownicy (stosunek pracy), współpracownicy	Osoby prawne występują w obrocie, mogą więc zawierać z osobami trzecimi umowy – w tym umowy o pracę (w przypadku spółdzielni - również spółdzielcze umowy o pracę) lub inne umowy, których przedmiotem jest zatrudnienie (świadczenie usług, dzieło). Mogą to być zarówno porozumienia przewidujące zatrudnienie na czas nieokreślony, na dany

[1267] Pewne ograniczenia w tym zakresie dotyczyć mogą jednak zawierania umów z członkami zarządu (por. np. art. 108 k.c., art. 210 k.s.h. itp.).

(umowy cywilnoprawne)	okres (np. na okres realizacji przedsięwzięcia) lub współpracę *ad hoc* (np. umowa o dzieło zawarta z grafikiem opracowującym strategię promocji przedsięwzięcia w mediach społecznościowych).
Wolontariusze (świadczący na podstawie porozumień, o których mowa w art. 44 u.d.p.p.w.)	Wolontariat polega na wykonywaniu świadczeń przez osoby fizyczne na rzecz korzystających, na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wykonywanie tych świadczeń odbywa się „ochotniczo i bez wynagrodzenia”[1268], choć – co do zasady – odpowiada świadczeniu pracy[1269] (zob. także art. 42 ust. 1 u.d.p.p.w.). Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym[1270] (art. 44 ust. 1 u.d.p.p.w.).
Fundator	Występuje w fundacji. Ustanawia fundację, przeznacza na jej rzecz określony majątek i określa jej cele (zob. art. 3 u.f.). Statut fundacji może przyznawać fundatorowi określone kompetencje[1271]. Fundator może więc angażować się w działania fundacji również po jej zarejestrowaniu[1272].
Pełnomocnicy, prokurenci	Pełnomocnicy umocowani są do działania w imieniu podmiotu, którego pełnomocnictwa udzielił. Czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 1 k.c.). Prokura – natomiast – jest pełnomocnictwem udzielonym przez przedsiębiorcę podlegającego obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, które obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa (art. 109(1) § 1 k.c.).

Oprac. własne.

Uchwały (zarządzenia) organów organizacji pozarządowych

Wreszcie, istotną rolę w normatywnym uporządkowaniu wewnętrznego podziału zadań pomiędzy poszczególne osoby zaangażowane w realizację przedsięwzięcia (interesariuszy) mogą pełnić uchwały oraz zarządzenia organów organizacji pozarządowych i innych podmiotów w nim uczestniczących. Akty te, choć pozbawione charakteru powszechnie obowiązującego, pełnią ważne funkcję w sferze wewnętrznej organizacji danego podmiotu. To właśnie za ich pośrednictwem właściwe organy (przykładowo: walne zebranie członków

[1268] G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Komentarz do art. 42* [w:] G. P. Kubalski, B. Skóbel (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.
[1269] P. Staszczyk, *Komentarz do art. 42* [w:] P. Staszczyk (red.), *Ustawa o działalności pożytku…*
[1270] Porozumienie to powinno zawierać postanowienie o możliwości jego rozwiązania (zob. art. 44 ust. 1 zd. 2 u.d.p.p.w.).
[1271] Z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego fundacja uzyskuje osobowość prawną (art. 7 ust. 2 u.f.). Przyznanie fundatorowi – w statucie – określonych kompetencji nie powinno więc, co do zasady, naruszać autonomii fundacji.
[1272] Zob. A. Kidyba, *Komentarz do art. 5* [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba (red.), *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

stowarzyszenia, zarząd fundacji itp.) mogą delegować zadania, czy też ustanawiać regulaminy[1273], określające – nierzadko z wysokim stopniem szczegółowości – zarówno zasady organizacji i przebiegu samego przedsięwzięcia, jak i dystrybucji ról, kompetencji oraz obowiązków pomiędzy poszczególnych jego uczestników. Uchwały i zarządzenia organów organizacji pozarządowych pozwalają więc konkretyzować zasady realizacji przedsięwzięć omawianych w pracy.

Znaczenie aktów wewnętrznych ujawnia się szczególnie wyraźnie w sytuacjach, w których realizacja przedsięwzięcia ma charakter wielopodmiotowy i wieloetapowy, a zatem wymaga nie tylko formalnego podziału kompetencji pomiędzy organizacją pozarządową a podmiotem publicznym (co z reguły następuje w umowie), ale także ich dalszego dookreślenia na poziomie samej organizacji (w relacji organizacja – członkowie). W takim przypadku uchwały i zarządzenia określać mogą w szczególności: (1) w jakim terminie, trybie oraz w jaki sposób mają zostać zrealizowane poszczególne zadania; (2) kto ma być odpowiedzialny za ich realizację, jak przebiegać ma proces monitorowania i ewaluacji przedsięwzięcia, czy też (4) w jaki sposób rozstrzygane będą ewentualne spory powstałe przy wykonywaniu powierzonych zadań.

Akty prawa miejscowego

Jednostki samorządu terytorialnego, działając na podstawie upoważnień zawartych w ustawach samorządowych wydawać mogą akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, określające zasady zarządu mieniem samorządowym oraz zasady i tryb korzystania z gminnych (powiatowych, wojewódzkich) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[1274] (art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p. oraz art. 18 pkt 1 lit. b i c u.s.w.). Choć ustawodawca – kształtując wspomniane przepisy – pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego istotny zakres samodzielności co do treści wydanych na tej podstawie regulacji, nie oznacza to przyznania organom stanowiącym pełnej swobody w tym zakresie. Uchwały wydane na podstawie przywołanych wyżej przepisów muszą bowiem mieścić się w granicach materii przekazanej do uregulowania w drodze (dość ogólnego w tym wypadku) upoważnienia ustawowego. Wspomnieć także należy, że ustalając powyższe

[1273] Odnośnie do regulaminu – zob. w tym zakresie uwagi poczynione w części pracy dotyczącej postulatów *de lege ferenda.*
[1274] Dotyczy to wyłącznie tych obiektów i urządzeń, które stanowią przedmiot własności gminy (zob. wyrok NSA z 12.03.2024 r., III OSK 1465/22, LEX nr 3699369).

kwestie, organy gminy ograniczone są również innymi istniejącymi w tym zakresie przepisami rangi ustawowej[1275].

Szczególną uwagę zwrócić należy na przepis umożliwiający radzie gminy (radzie powiatu, sejmikowi województwa) określenie – w drodze aktu prawa miejscowego - zasad i trybu korzystania z gminnych (powiatowych, wojewódzkich) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (i odpowiednio: art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. oraz art. 18 pkt 1 lit. c u.s.w.) „może stanowić podstawę do wprowadzania w życie regulaminów korzystania z gminnych parków, skwerów, boisk, hal sportowych itp."[1276].

Choć w przywołanych przepisach na próżno szukać delegacji ustawowej do uregulowania, przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, zasad podziału zadań (funkcji, obowiązków) pomiędzy poszczególnych interesariuszy zaangażowanych w przedsięwzięcie realizowane w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi z wykorzystaniem zasobu wspólnego stanowiącego mienie samorządowe, treść uchwalonych w ten sposób regulaminów wpływać może na sposób korzystania z tych zasobów, przekładający się tym samym na wykonywanie poszczególnych funkcji przez interesariuszy. Jak zauważa bowiem WSA w Gliwicach: „Regulacja art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. używa pojęcia zasady i tryb korzystania. Uprawnienie rady gminy zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania oraz określenia ustalonego porządku zachowania. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w tym przepisie"[1277].

Niezorganizowane (swoiste) źródła prawa

Wspomnieć jedynie należy, że opisane wcześniej fakty normatywne zaliczane zbiorczo do kategorii niezorganizowanych źródeł prawa – szczególnie te wiążące (w sensie kierunkowym, organizacyjnym) organy jednostki samorządu terytorialnego (jej urzędy, jednostki organizacyjne) w sposób pośredni oddziaływać mogą na sposób planowania i realizacji

[1275] Wyrok NSA z 2.03.2021 r., III OSK 236/21, LEX nr 3313747.
[1276] Wyrok NSA z 14.12.2022 r., III OSK 4639/21, LEX nr 3447947.
[1277] Wyrok WSA w Gliwicach z 11.12.2025 r., II SA/Gl 1131/25, LEX nr 3983731.

przedsięwzięć, w tym na dobór priorytetów, form działania, oraz kryteriów decyzyjnych, co może przekładać się na sposób zorganizowania przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

5.5. Podsumowanie

Implementację modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi w konkretnym stanie faktycznym należy więc postrzegać nie jako odstępstwo od paradygmatu państwa prawnego, lecz jako jego funkcjonalną adaptację do sytuacji, w których efektywne, sprawne, racjonalne i społecznie legitymizowane zarządzanie mieniem komunalnym wymaga współodpowiedzialności członków wspólnoty samorządowej. W tym kontekście, model ten wpisuje się w ideę decentralizacji i dekoncentracji władzy publicznej, stanowiąc zarazem instrument urzeczywistniania idei sprawiedliwości społecznej – rozumianej jako wyrównywanie szans w dostępie do dóbr i usług publicznych oraz włączenie grup zagrożonych wykluczeniem społecznych w procesy decyzyjne i wykonawcze – przy zachowaniu wymogów wynikających z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Z tej perspektywy należy podkreślić, że model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi nie wymaga odwołania do całkowicie nowych, nieznanych polskiemu porządkowi prawnemu konstrukcji. Przeciwnie, może on zostać ukształtowany jako rozwiązanie systemowo spójne, zakorzenione już w obowiązujących podstawach prawnych i wdrażanie przy wykorzystaniu istniejących instrumentów normatywnych.

Jednocześnie dokonana powyżej analiza pozwala wyprowadzić wniosek, że podstawą barierą aplikacyjną modelu nie jest brak jego dopuszczalności prawnej *per se*, lecz rozproszenie i sektorowość regulacji, z wykorzystaniem których model ten może być implementowany. Brak jednego spójnego „pakietu" instrumentów dedykowanych partycypacyjnemu zarządzaniu zasobami wspólnymi przekłada się na konieczność sięgania do wielu reżimów prawnych, które nie zawsze pozostają ze sobą w pełni koherentne. W konsekwencji wdrażanie modelu wymaga selekcji i łączenia dostępnych instytucji oraz konstruowania rozwiązań „szytych na miarę" danego zasobu i lokalnego układu interesariuszy.

Wnioski

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. Okoliczność ta zmusza organy jednostek samorządu terytorialnego, otwarte na współprace z szeroko rozumianym społeczeństwem obywatelskim w procesie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, do sięgania do szeregu aktów sektorowych, których postanowienia nie zawsze pozostają ze sobą w pełni koherentne[1278].

W powyższym świetle, uwadze nie powinna również umykać perspektywa samych interesariuszy. Realizacja przedsięwzięć opisywanych w pracy wymaga od nich odnalezienia się w – często skomplikowanej dla nieposiadającego wiedzy prawniczej obywatela – „mozaice" regulacji, wprowadzającej różne konkurencyjne tryby współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a członkami wspólnoty samorządowej, w tym zrzeszonymi w organizacjach *non-profit* oraz *not-for-profit*.

Przypomnieć należy, że jednym z celów badawczych niniejszej pracy – jak wskazano w jej wstępie – stało się prototypowanie rozwiązań prawnych umożliwiających lub usprawniających aplikowanie modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jako formy uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej do krajowego porządku. Z tego też względu, poniżej 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.

[1278] W tym ustaw samorządowych, a także w szczególności: (1) ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; (2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; (3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz (4) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wprowadzenie przepisów o samorządowych zasobach wspólnych

Jak wspomniano, realizacja przedsięwzięć w myśl opisywanego w pracy modelu jest, przynajmniej w pewnym zakresie, możliwa już na gruncie obowiązujących regulacji prawnych. Ze względów prakseologicznych, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia sprawności realizacji, ale i stabilności omawianych przedsięwzięć, w ocenie autora rozważyć należy wprowadzenie punktowych zmian w wybranych aktach normatywnych, w szczególności w treści: ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a także ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Autor proponuje dodanie do pierwszej z wymienionych wyżej ustaw rozdziału 3a, porządkującego zasady współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami przy wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formule partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi. Nowe przepisy powinny wprowadzać definicję legalną „samorządowych zasobów wspólnych" (na wzór tej zaproponowanej w Rozdziale I pracy)[1279] oraz regulować przede wszystkim:

1) Tryby, zasady oraz cele powierzania wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi;
2) procedurę określania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego szczegółowych zasad realizacji programu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi w odpowiednio: gminie, powiecie albo województwie – w formie regulaminu, przyjmowanego w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (jako centralnego instrumentu służącego organizacji zasady partycypacji w zarządzaniu i korzystaniu z zasobów wspólnych przez interesariuszy);
3) ramową treść uchwały, o której mowa w pkt. 2 powyżej;
4) zasady partycypacji społecznej mieszkańców, w tym tryb organizacji konsultacji społecznych, w procesie ustalania treści uchwały, o której mowa w pkt. 2 powyżej;
5) prawa i obowiązki mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego zaangażowanych w korzystanie z samorządowego zasobu wspólnego w ramach programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi;

[1279] Zob. także Załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

6) zasady obejmowania w posiadanie – przez właściwe podmioty – nieruchomości stanowiących samorządowe zasoby wspólne na czas trwania przedsięwzięć opisywanych w pracy.

Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi odbywać się przy tym powinno w trybach i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z założenia, że ustawa ta – co do zasady – zapewnia wystarczające instrumenty współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi, co pozwala ograniczyć postulowane zmiany do niezbędnego minimum.

Autor proponuje zarazem wprowadzenie zmiany we wspomnianej ustawie, polegającej na:

1) rozszerzeniu zakresu przedmiotowego inicjatywy lokalnej w taki sposób, aby mogła ona docelowo obejmować szerszą kategorię działań;
2) dopuszczenie *expressis verbis* połączenia realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej z innymi formami współpracy, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 u.d.p.p.w., umożliwiającymi uzyskanie dotacji celowej;

W konsekwencji zaproponowanych wyżej zmian autor postuluje także konieczność modyfikacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sposób zakładający umożliwienie oddawania, w trybie bezprzetargowym, w użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości gminnych (powiatowych, wojewódzkich) na cele związane z realizacją przedsięwzięć polegających na wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Szczegółowy wykaz proponowanych zmian zawiera Załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

Umowa administracyjna

Abstrahując od sygnalizowanego problemu znacznej fragmentacji regulacji umożliwiających implementację omawianego w pracy modelu, należy zauważyć, że co do zasady współpraca pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a interesariuszami, oparta na formule umowy cywilnoprawnej, pozwala osiągnąć zakładany cel, zapewniając wystarczające instrumentarium do właściwego ukształtowania zasad współpracy stron. Autor podziela pogląd J.S. Langroda, zgodnie z którym w administracji publicznej jest miejsce na „umowy prawno-prywatne administracji z jednostką pozostające pod rządem prawa cywilnego i kontrolą sądów

cywilnych”[1280]. Z tego też względu, w przedstawionej powyżej propozycji regulacji normatywnej autor odwołał się do powszechnie stosowanych konstrukcji normatywnych, które w zakresie nieuregulowanym odwołują się do postanowień Kodeksu cywilnego. W tym więc sensie aplikacja modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi nie wymaga bezwzględnie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji umowy administracyjnej – przynajmniej w jej materialnoprawnym aspekcie.

Wniosek taki uzasadniony wydaje się być z co najmniej kilku względów. Po pierwsze, osadzenie stosunku zobowiązaniowego w reżimie prawa cywilnego (a co za tym idzie, odwołanie – w zakresie nieuregulowanym treścią porozumienia – do przepisów Kodeksu cywilnego) pozwala oprzeć stosunek prawny na mechanizmach ochronnych służących zachowaniu równowagi kontraktowej stron (przy uwzględnieniu specyficznego charakteru umów cywilnoprawnych, których stroną są podmioty publiczne), a zarazem korzystać z ukształtowanego na tym tle dorobku judykatury i doktryny prawa prywatnego.

Po drugie, spory wynikające z wykonywania umów cywilnoprawnych podlegają kognicji sądów powszechnych, których standardy ochrony prawnej – z perspektywy równowagi stron zobowiązania – są co do zasady lepiej dostosowane do charakteru relacji kontraktowej, niż rozwiązania normatywne właściwe dla sporów o publicznoprawnym charakterze. Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie różnice zarówno w zakresie kompetencji orzeczniczych sądów, jak i w regułach, jakimi rządzi się postępowanie dowodowe prowadzone przed sądem administracyjnym i powszechnym[1281].

Po trzecie wreszcie, autor podziela pogląd L. Staniszewskiej, która wskazała, że: „Ustawowe zdefiniowanie umowy administracyjnej nie położyłoby kresu sporom, gdyby taka definicja

[1280] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej,* Kraków 2003, s. 313.

[1281] Jak zauważa Janusz Borkowski: „Sąd administracyjny jest w zasadzie sądem kasacyjnym, orzekającym o zgodności albo niezgodności z prawem aktu lub czynności organu administracyjnego. W razie stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego aktu (decyzji, postanowienia) lub czynności sąd ten albo akt uchyla, albo stwierdza jego nieważność lub niezgodność z prawem, albo też uznaje za bezskuteczny. W orzeczeniu swym zawiera ocenę prawną kontrolowanego aktu lub czynności oraz wytyczne co do stosowania prawa w danej sprawie indywidualnej” (J. Borkowski, *Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji* publicznej [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 430; zob. art. 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.). Ponadto, sądy administracyjne orzekają co do zasady na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania kontrolowanego aktu lub czynności, biorąc pod uwagę materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy administracyjnej przez organy administracji publicznej (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Pomocniczo jedynie, sądy te brać mogą pod uwagę dowody uzupełniające z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.) oraz fakty powszechnie znane (art. 106 § 4 p.p.s.a.). Jak podkreślił NSA: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym sąd nie ustala bowiem stanu faktycznego sprawy, lecz bada, czy w trakcie postępowania administracyjnego zostały ujawnione wszystkie istotne dla wydania decyzji okoliczności, czy były one przez organ uwzględnione przy wydawaniu orzeczenia i w jaki sposób zostały ocenione” (wyrok NSA z 16.05.2008 r., II OSK 554/07, Legalis nr 135695).

nie była przemyślana, kompleksowa i spójna systemowo”[1282]. Nieprzemyślane i jedynie fragmentaryczne uregulowanie umowy administracyjnej mogłoby bowiem prowadzić do skutku odwrotnego od zamierzonego: zamiast wzmacniać pewność obrotu prawnego, generowałoby nowe wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza na styku prawa publicznego i prywatnego. Z tych względów ewentualna recepcja tej instytucji powinna być postrzegana jako przedsięwzięcie o charakterze systemowym, wymagające jednoznacznego i spójnego osadzenia umowy administracyjnej w reżimie prawa administracyjnego (nie zaś jako rozwiązanie jedynie doraźne, mające „wypełnić lukę” w instrumentarium współdziałania administracji z interesariuszami).

Rozważyć można jedynie – jako rozwiązanie ewentualne – wprowadzenie do krajowego porządku prawnego (a ściślej, do Kodeksu postępowania administracyjnego) umowy administracyjnej w jej procesowym aspekcie. Pamiętać przy tym należy, że próby implementacji tego rozwiązania były już podejmowane w latach ubiegłych, w szczególności w 2010 r. (w treści III projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego[1283], wniesionym do Sejmu RP dnia 29 grudnia 2010 r.[1284]) oraz w 2016 r. (na kanwie projektu

[1282] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów…,* s. 143.

[1283] Druk 3942, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf (dostęp: 05.03.2026 r.); por. art. 38-44 tego projektu.

[1284] Projekt ten zakładał wprowadzenie zarówno instytucji materialnoprawnej umowy administracyjnej (określanej jako „porozumienie administracyjne”, choć różniącej się od znanych polskiemu ustawodawstwu porozumień administracyjnych przede wszystkim kręgiem podmiotów, które mogły stać się jego stroną – zob. art. 38 projektu), jak i umowy administracyjnej o charakterze procesowym (nazywanej właśnie „umową administracyjną” – art. 41 projektu). Przepis art. 38 projektu miał w swoich założeniach umożliwiać organom administracji publicznej zawieranie porozumień administracyjnych w celu realizacji zadań w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na uwagę zasługuje fakt, że drugą stroną takiego porozumienia mogłyby być nie tylko inne organy administracji publicznej czy państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne, ale także i organizacje społeczne i inne podmioty (art. 38 ust. 1 projektu). Zgodnie natomiast z art. 38 ust. 2 projektu, porozumienia te mogły dotyczyć również podejmowania uzgodnionych działań władczych, pod warunkiem, że nie ograniczy to praw ani nie nałoży obowiązków na osoby fizyczne, osoby prawne oraz inne podmioty niepodporządkowane organizacyjnie uczestnikom porozumienia i będzie zgodne z interesem publicznym. Jako porozumienie mogła być również potraktowana umowa zawarta na podstawie przepisów prawa cywilnego, jeżeli służyła realizacji takich samych celów jak porozumienie (art. 38 ust. 2 zd. 2 projektu). Z kolei przepis art. 41 ust. 1 projektu miał – w swoim zamyśle – dawać organom administracji publicznej możliwość zastępowania form władczych działania administracji (takich jak decyzje administracyjne) formą konsensualną, tj. umową administracyjną. Na mocy tak rozumianej umowy administracyjnej jej strony mogły w szczególności czynić – pod pewnymi warunkami – wzajemne ustępstwa co do stanu faktycznego lub prawnego w sprawie (zob. art. 41 ust. 3 projektu). Umowa mogła także zawierać zobowiązanie strony do określonego świadczenia na rzecz organu administracji publicznej (art. 41 ust. 4 projektu). Do zawarcia umowy administracyjnej – w myśl projektu – niezbędne było zachowanie formy pisemnej (art. 41 ust. 6 projektu). O administracyjnym charakterze umowy przesądzały postanowienia art. 42 ust. 2 i art. 43 projektu ustawy. Zgodnie z pierwszym z przepisów, do orzekania o bezskuteczności umowy upoważniony był organ wyższego stopnia (względnie: organ nadrzędny, a w przypadku jego braku – organ uprawniony do sprawowania nadzoru nad danym organem) w stosunku do organu administracji publicznej będącego stroną umowy. W przypadku zaś niewykonania umowy przez organ administracji publicznej, drugiej stronie, oprócz roszczeń odszkodowawczych, przysługiwać miało – w myśl art. 43 projektu – prawo do wniesienia skargi na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego. Co jednak istotne, w kwestiach zawierania, wykonywania i wypowiadania umów i porozumień administracyjnych, nie uregulowanych przepisami

ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.[1285]). Próby ten nie doprowadziły one jednak do wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego.

W świetle powyższych uwag przyjąć należy, że implementacja do polskiego porządku normatywnego umowy administracyjnej o charakterze procesowym mogłaby nastąpić jedynie przy założeniu, że instytucja ta ujęta zostanie w sposób kompleksowy, spójny systemowo, jako szczególna, konsensualna forma załatwienia sprawy administracyjnej, stanowiąca funkcjonalną alternatywę dla klasycznych, władczych form działania administracji publicznej. Wprowadzone przepisy dotyczące umowy administracyjnej powinny przewidywać, że:

1) umowa służyć powinna załatwieniu sprawy w drodze uzgodnienia jej przez organ administracji publicznej i stronę postępowania, a więc poprzez wspólne wypracowanie rozstrzygnięcia;

art. 38-44 projektu, zastosowanie znajdować miały natomiast odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego (art. 44 projektu).

[1285] Druk UD33, http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313 (dostęp: 05.03.2026 r.). W pierwotnym brzmieniu tego projektu, obok przyjętych ostatecznie rozwiązań regulujących m.in. zasady prowadzenia mediacji w toku postępowania administracyjnego (art. 96a-96l k.p.a.) oraz przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 103a-103c k.p.a.), przewidziano również postanowienia dotyczące umowy administracyjnej, której zawarcie stanowić miało alternatywę dla załatwienia sprawy administracyjnej w jednej z władczych form działania administracji publicznej (art. 113a-113f k.p.a. w projektowanym brzmieniu – zob. art. 1 pkt 21 projektu). Umowa administracyjna zawarta miała być w formie pisemnej (art. 113b § 1) i zawierać w szczególności: (1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony; (2) datę zawarcia; (3) przedmiot postępowania; (4) rozstrzygnięcie sprawy oraz będące przedmiotem tego rozstrzygnięcia wzajemne ustalenia organu administracji publicznej i strony w zakresie ustępstw, co do ustaleń stanu faktycznego lub prawnego, jeżeli dokonanie tych ustaleń w postępowaniu okazało się niemożliwe lub wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami i kosztami, a także właściwe (5) podpisy (art. 113b § 2 k.p.a.). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, tak rozumiana procesowa umowa administracyjna stanowić miała „wyraz kompromisu pomiędzy restrykcyjnie postrzeganą zasadą legalizmu a dążeniem do sprawnego i opartego na współpracy ze stroną rozpoznawania spraw administracyjnych" oraz służyć miała przede wszystkim przyspieszeniu załatwienia spraw skomplikowanych. Jej istota sprowadzać się miała do „załatwienia sprawy w drodze uzgodnienia sprawy przez organ administracji publicznej ze stroną postępowania (wspólne wypracowanie rozstrzygnięcia sprawy)", (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r. druk UD33, http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313 (dostęp: 05.03.2026 r.), s. 14-15). Uzgodnienia polegać mogły w szczególności – tak jak w przypadku projektu z 2010 r. – na wzajemnych ustępstwach co do ustaleń stanu faktycznego lub prawnego (art. 113a § 2 k.p.a. w brzmieniu zgodnym z treścią projektu). Zgodnie z założeniami projektu, umowa administracyjna, z chwilą zawarcia, wywoływać miała takie same skutki jak decyzja administracyjna (art. 113c k.p.a.). Co za tym idzie – w sprawie, w której została zawarta umowa administracyjna, organ powinien odstąpić od wydania decyzji administracyjnej, chyba że umowa administracyjna zostanie rozwiązana albo zostanie stwierdzona jej nieważność (art. 113d k.p.a.). Projektodawca przewidział przy tym możliwość zawnioskowania przez samą stronę postępowania administracyjnego o załatwienie sprawy administracyjnej w formie konsensualnej. W tym wypadku o możliwości zawarcia umowy administracyjnej przesądzać jednak miało stanowisko organu. Co również istotne, projekt zakładał także możliwość weryfikacji umów administracyjnych na drodze administracyjnej w ramach trybów nadzwyczajnych (takich jak wznowienie postępowania, uchylenie lub zmiana umowy administracyjnej oraz stwierdzenie nieważności umowy administracyjnej) oraz poddawał umowy administracyjne kontroli sądów administracyjnych (art. 113e k.p.a.).

2) uzgodnieniu w drodze umowy administracyjnej podlegać mogą wzajemne ustępstwa odnoszące się do stanu faktycznego lub stanu prawnego, o ile nie prowadzi to do naruszenia prawa ani obejścia przepisów bezwzględnie obowiązujących;
3) umowa administracyjna wywoływać będzie skutki tożsame z decyzją administracyjną, zatem stanowić będzie formę załatwienia sprawy administracyjnej;
4) w tych kategoriach spraw, których przedmiot oraz charakter nie wykluczają skorzystania z trybu konsensualnego – strona postępowania administracyjnego uprawniona będzie do zawnioskowania o załatwienie sprawy administracyjnej w drodze umowy administracyjnej;
5) organ administracji publicznej zachowa wyłączną kompetencję do oceny dopuszczalności zastosowania tej formy, z uwzględnieniem charakter sprawy, interesu publicznego oraz zgodności treści uzgodnienia z prawem;
6) umowa administracyjna podlegać będzie weryfikacji w administracyjnych trybach nadzwyczajnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w drodze postępowania sądowoadministracyjnego;
7) jej konstrukcja normatywna powinna zostać wyraźnie odróżniona od ugody administracyjnej oraz od umów cywilnoprawnych i porozumień zawieranych przez administrację publiczną;
8) jej zastosowanie nie może prowadzić do osłabienia zasady legalizmu, ochrony interesu publicznego oraz procesowych gwarancji stron postępowania administracyjnego, lecz powinno służyć zwiększeniu elastyczności i efektywności postępowania administracyjnego.

Zauważyć należy, że sam model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi znajduje swoje uzasadnienie w szerszym, aksjonormatywnym kontekście, nie tylko pozostając w zgodzie z wartościami i zasadami kształtującymi ustrój państwa i zadania organów administracji publicznej, ale i pozwalając te wartości i zasady urzeczywistniać. Zwracając uwagę na komunitarny charakter zasobów wspólnych i potrzebę poczucia współodpowiedzialności za ich stan, wpisuje się w założenia zasady dobra wspólnego. Akcentując rolę aktywnej współpracy członków wspólnoty samorządowej w realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, pozwala urzeczywistniać założenia zasad: państwa demokratycznego, sprawiedliwości społecznej, społecznej gospodarki rynkowej, pomocniczości oraz społeczeństwa obywatelskiego. Eksponując konieczność sprawowania pieczy nad zasobami wspólnymi, które to zasoby stanowią przecież nierzadko elementy

środowiska, w tym przyrodniczego, naturalnie osadza opisywane w pracy działania w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Pozwalając równoważyć interes publiczny z interesem prywatnym przy odejściu od władczych form działania administracji, odzwierciedla założenia zasady dobrej administracji. Wreszcie, koncentrując się na wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w sposób skuteczny, korzystny i ekonomicznie uzasadniony (a zarazem bardziej społecznie akceptowalny) wpisuje się w założenia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Przechodząc do zagadnienia sprawności działania administracji publicznej, podkreślenia wymaga także aspekt prakseologiczny realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej z wykorzystaniem omawianego w pracy modelu (przy czym zaznaczyć należy, że sprawność stanowi w tym kontekście najbardziej subiektywną kategorię oceny aplikacyjnego charakteru opisywanego w pracy modelu). Jak wszystkie działania oparte na pracy relatywnie sporej grupy osób i od tej pracy uzależnione, przedsięwzięcia opisywane w niniejszej pracy mogą być realizowane w sposób bardziej lub mniej sprawny (a przez to bardziej lub mniej efektywny). Biorąc jednak pod uwagę rozważania przywołane w rozdziałach drugim i trzecim pracy, autor wyraża stanowisko, iż odpowiednio przeprowadzona aplikacja założeń modelu (uwzględniająca przede wszystkim uwagi poruszone w poprzednich częściach pracy) pozwala zwiększać w szczególności: skuteczność, korzystność oraz ekonomiczność podejmowanych działań, przyczyniając się przy tym do ich większej społecznej akceptowalności. Analizowany w pracy model jest zatem – w ocenie autora – uzasadniony nie tylko biorąc pod uwagę perspektywę prawną czy aksjologiczną, lecz również funkcjonalną, jako że może on stanowić instrument sprzyjający usprawnieniu wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

W powyższym kontekście opisywana w pracy koncepcja partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jawi się również jako przykład daleko posuniętej decentralizacji wykonywania władzy publicznej, polegającej nie tyle na prostym przesunięciu kompetencji pomiędzy stopniami administracji, ile na włączeniu członków wspólnoty samorządowej w proces współkształtowania sposobu realizacji zadań publicznych. Model ten akcentuje znaczenie niewładczych form działania administracji, opartych na współpracy oraz organizowaniu trwałych relacji z interesariuszami, zamiast jednostronnego i władczego oddziaływania właściwego klasycznym formom *imperium*. Z tej perspektywy, partycypacyjne zarządzanie zasobami wspólnymi postrzegane może być jako instrument pozwalający jednostkom samorządu terytorialnego pełniej realizować ich ustawową misję, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z zasadami ustroju Rzeczypospolitej, zasadami ogólnymi

prawa administracyjnego i współczesnym standardem administracji otwartej na współdziałanie z obywatelami.

Konkludując tę część wywodu stwierdzić więc należy, 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, co pozwala dokonać konfirmacji postawionej we wstępie pracy hipotezy. Pełne wykorzystanie potencjału tego rozwiązania może jednak wymagać incydentalnej ingerencji ustawodawcy.

Odnosząc się natomiast do celów szczegółowych postawionych we wstępie niniejszej pracy, zauważyć należy, że:

1) próba wzbogacenia aparatury pojęciowo-terminologicznej nauki prawa administracyjnego materialnego o termin „zasoby wspólne" (wraz z jego definicją), wcześniej spotykany przede wszystkim w literaturze ekonomicznej i politologicznej, wymagała rekonstrukcji siatki pojęciowej właściwej dla tych dyscyplin naukowych oraz ujęcia jej za pomocą zwrotów, które kodują w sobie ładunek normatywny, pozwalający uwypuklić cechy tych zasobów, istotne z punktu widzenia nauk prawnych. Tak powstała definicja (naukowa, ale i legalna[1286]) zasobów wspólnych, przez które autor rozumie przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy, o których mowa w art. 45 ustawy – Kodeks cywilny, w tym nieruchomości, wykorzystywane przez członków danej wspólnoty, które cechują się możliwością ich degradacji, zniszczenia lub wyczerpania wskutek eksploatacji, cechującej się w szczególności: nadmiernością, brakiem skoordynowania z eksploatacją danego zasobu przez innych użytkowników lub eksploatacji, która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystywania zasobu (por. Załącznik nr 1 do pracy);
2) dokonane w rozdziale drugim pracy studium wybranych przypadków uspołecznienia realizacji zadań mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w różnych państwach z wykorzystaniem zasobów wspólnych pozwoliło wyprowadzić szereg kluczowych wspólnych im elementów konstytutywnych, które umożliwiły prototypowanie założeń modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi;

[1286] Zob. uwagi poczynione w rozdziale szóstym pracy, poświęconym postulatom *de lege ferenda*.

3) osadzenie opisywanej w pracy koncepcji na tle wybranych zasad ustroju Rzeczypospolitej oraz zasad ogólnych prawa administracyjnego pozwoliło wykazać, że koncepcja ta znajduje swoje aksjologiczne uzasadnienie;
4) wyprowadzone – na kanwie studium wybranych przypadków – wspólne elementy konstytutywne analizowanych przedsięwzięć umożliwiły następnie prototypowanie normatywnego modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, biorąc za punkt wyjścia konkretne, opisane w rozdziale czwartym pracy determinanty, odnoszące się do: celów realizowanych przedsięwzięć, ich przedmiotu, warstwy podmiotowej oraz – co najważniejsze, biorąc pod uwagę aspekt aplikacyjny modelu – sposób zorganizowania przedsięwzięcia.
5) w rozdziale piątym pracy autor przedstawił natomiast rozwiązania normatywne, których wykorzystanie pozwala aplikować model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi jako formę uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, zwracając przy tym uwagę na pewne ograniczenia (takie jak znaczne rozproszenie regulacji), mogące mieć wpływ na powodzenie przedsięwzięć realizowanych w myśl modelu; z tego względu autor zaproponował także postulaty *de lege ferenda*, których wdrożenie pozwoli – w jego ocenie – usprawnić proces aplikacji modelu.

Jednocześnie, autor zidentyfikował dwie okoliczności, mogące być poczytywane jako pewnego rodzaju ograniczenia prowadzonych przez niego badań. Po pierwsze, wstępna analiza przedsięwzięć (do której to analizy autor wykorzystał przede wszystkim wnioski poczynione w pracy Elinor Ostrom pt. *Dysponowanie wspólnymi zasobami*[1287]) pozwoliła wytypować znacznie szerszy katalog inicjatyw potencjalnie przydatnych dla rekonstrukcji założeń modelu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi. Pogłębione badanie ujawniło jednak pewną barierę w postaci braku dostatecznie rzetelnej dokumentacji, która mogłaby stanowić pełnowartościową podstawę formułowania wniosków naukowych. Z tego względu niezbędne okazało się dokonanie wstępnej selekcji analizowanych przypadków i skoncentrowanie uwagi na tych przedsięwzięciach, które w pierwszej kolejności dostarczają odpowiednio opracowanego, a tym samym wiarygodnego naukowo materiału empirycznego. Nie można przy tym wykluczyć, że dalsze badania tych inicjatyw – prowadzone zwłaszcza na gruncie nauk ekonomicznych, politologicznych i socjologicznych – doprowadzą z czasem do wytworzenia

[1287] Warszawa 2013.

źródeł naukowych pozwalających na naturalne uzupełnienie lub rozwinięcie ustaleń sformułowanych w niniejszej rozprawie.

Drugie z ograniczeń dotyczyło natomiast warstwy aplikacyjnej modelu i zostało już wcześniej zaadresowane przez autora. Mowa o rozproszeniu regulacji, mogących stanowić normatywną podstawę implementacji założeń modelu w konkretnym stanie faktycznym. Jako remedium na tę okoliczność, autor zaproponował konkretne postulaty *de lege ferenda*, obierając za punkt wyjścia przede wszystkim konieczność wypracowania wspólnej płaszczyzny pojęciowej i normatywnej dla rozproszonych po różnych aktach prawnych unormowań, lokując *gros* zaproponowanych rozwiązań w akcie centralnym z punktu widzenia problematyki niniejszej rozprawy – a więc ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Jednocześnie autor podziela podnoszone w literaturze i przestrzeni publicznej stanowiska o negatywnym skutku zjawiska „inflacji prawa", toteż wyraża pogląd o potrzebie ograniczenia interwencji ustawodawcy do niezbędnego minimum. Z tego też względu autor w swojej propozycji zdecydował się odwołać do istniejących i wykorzystywanych już instrumentów współpracy z interesariuszami przy wykonywaniu zadań publicznych, uregulowanych przede wszystkim w treści ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wreszcie, niniejsza praca posłużyć może również jako punkt wyjścia dla organów jednostek samorządu terytorialnego, poszukujących – przy zachowaniu wymogów zasady legalizmu i potrzeby ochrony interesu publicznego – sposobów odejścia od wyłącznie władczych form działania przy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej na rzecz instrumentów o charakterze bardziej konsensualnym, ukierunkowanych na trwałe i partnerskie współdziałanie z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Przywołane w rozdziale drugim pracy przypadki posłużyć mogą jako inspiracja i źródło dobrych praktyk, natomiast uwagi dokonane w części piątej objaśniać mogą zawiłości prawne, służąc jako pewnego rodzaju zbiór metod postępowania w procesie uspołeczniania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Zaproponowany w niniejszej rozprawie normatywny model partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi stanowi oczywiście jedną z wielu możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego z członkami wspólnot samorządowych przy wykonywaniu ustawowo powierzonych tym jednostkom zadań. W ocenie autora ma on jednak – nad wieloma innymi trybami – tę przewagę, że z perspektywy organów administracji publicznej pełni on funkcję porządkującą (pozwalając integrować ze sobą wiele instrumentów i instytucji przewidzianych

przez ustawodawcę w ramach konkretnych przedsięwzięć), dając jednocześnie członkom wspólnoty samorządowej poczucie realnej sprawczości i współodpowiedzialności za zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty.

Załącznik nr 1: Postulaty *de lege ferenda*

Art. 1. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej, o którym mowa w ust. 1, może odbywać się w szczególności w drodze partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi, o którym mowa w art. 13a – 13f".

2) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

„Rozdział 3a

Partycypacyjne zarządzanie samorządowymi zasobami wspólnymi

Art. 13a.

1. Samorządowymi zasobami wspólnymi są stanowiące składniki mienia komunalnego (powiatowego, wojewódzkiego) przedmioty materialne lub dobra niematerialne, w szczególności rzeczy, o których mowa w art. 45 ustawy – Kodeks cywilny, w tym nieruchomości, wykorzystywane przez mieszkańców gminy (powiatu, województwa) lub wyodrębnioną organizacyjnie ich grupę, które cechują się możliwością ich degradacji, zniszczenia lub wyczerpania wskutek nadmiernej eksploatacji zasobu lub eksploatacji, która jest w szczególności: niedostosowana do charakteru zasobu, nieskoordynowana z innymi użytkownikami zasobu lub która narusza ustalone wcześniej reguły właściwego wykorzystania zasobu.

2. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi odbywa się w szczególności w celu:

1) uspołecznienia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej;

2) umożliwienia mieszkańcom jednostki samorządowej zaspokajania ich zbiorowych potrzeb w sposób oddolny i samodzielny;

3) sprawowania pieczy nad zasobami wspólnymi oraz ich otoczeniem, w szczególności w celu ich rewitalizacji;

4) demokratyzacji procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym,

- w oparciu o osobistą pracę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

3. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi odbywa się w trybach i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

4. Powierzając wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi, organy jednostki samorządu terytorialnego:

1) w zakresie uzasadnionym charakterem samorządowego zasobu wspólnego upoważniają mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do:
   a) korzystania z samorządowego zasobu wspólnego w sposób pozwalający na nieprzerwane zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb,
   b) ustalania zasad dotyczących korzystania z samorządowego zasobu wspólnego;

2) czuwają, aby korzystanie z samorządowego zasobu wspólnego przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego nie doprowadziło do degradacji, zniszczenia lub wyczerpania tego zasobu;

3) mogą uzależnić powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi od dokonania rewitalizacji samorządowego zasobu wspólnego realizowanej na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

5. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi dotyczyć może wyłącznie zadań, o których mowa w art. 1.

6. Ilekroć w niniejszym Rozdziale jest mowa o mieszkańcach jednostki samorządu terytorialnego należy przez to rozumieć również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne

nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 13b.

1. W przypadku, w którym jednostka samorządu terytorialnego zamierza powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi, organ stanowiący tej jednostki ustala, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek organu wykonawczego, regulamin gminnego (powiatowego, wojewódzkiego) programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi (program).

2. W przypadku, gdy uchwała, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, organ ten powierza organowi wykonawczemu tej jednostki przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

3. Regulamin, o którym mowa w ust. 1, określa w szczególności:

1) oznaczenie wchodzących w skład mienia danej jednostki samorządu terytorialnego samorządowych zasobów wspólnych, które mogą stać się przedmiotem przedsięwzięć polegających na powierzeniu wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi (przedsięwzięcia), wraz z ich położeniem;
2) cele przedsięwzięć mogących być realizowane w ramach programu;
3) zasady uczestnictwa w korzystaniu z samorządowego zasobu wspólnego podczas realizacji programu, w tym:
    a) warunki, jakie spełnić musi osoba uprawniona do korzystania z zasobu w ramach programu,
    b) zasady korzystania z części wspólnych zasobu,
    c) zasady korzystania z innych, niż części wspólne, części zasobu, w tym sposób ich przydziału do poszczególnych osób korzystających z samorządowego zasobu wspólnego;
4) zasady podejmowania decyzji dotyczących samorządowego zasobu wspólnego podczas realizacji programu:

a) warunki, jakie spełnić musi osoba uprawniona do współdecydowania o przedsięwzięciu, a także zasady potwierdzenia tego statusu oraz zasady zawieszenia oraz utraty tego statusu, w tym tryb odwoławczy;

b) sprawy, w których zarządca zasobu wspólnego może działać samodzielnie;

c) sprawy zastrzeżone do kompetencji ogółu osób korzystających z zasobu;

d) sposób i tryb podejmowania decyzji zapewniający udział ogółu korzystających z zasobu;

e) sposób i tryb ogłaszania decyzji dotyczących zasobu;

5) sposób wykonywania praw i obowiązków, o których mowa w art. 13e;

6) zasady rozstrzygania sporów pomiędzy osobami korzystającymi z samorządowego zasobu wspólnego oraz między nimi a zarządcą tego zasobu, w tym możliwość zastosowania mediacji, arbitrażu lub wewnętrznej procedury odwoławczej;

7) zasady okresowej ewaluacji przedsięwzięć realizowanych w myśl programu;

4. Regulamin, o którym mowa w ust. 1, określać może zasady rotacyjnego korzystania z części samorządowego zasobu wspólnego, jeśli wymaga tego cel przedsięwzięcia, w tym: długość okresów korzystania, sposób ustalania kolejności korzystania, zasady zamiany terminów lub miejsc, przesłanki przedłużenia albo skrócenia okresu korzystania oraz środki zapewniające przejrzystość rotacji i równość dostępu do poszczególnych części zasobu wspólnego.

5. Zarządcą samorządowego zasobu wspólnego jest podmiot, któremu przysługuje tytuł prawny do zasobu wspólnego wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do zarządzania zasobem wspólnym w związku z realizacją przedsięwzięć w myśl programu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi i który faktycznie włada tym zasobem.

6. Regulamin stanowi akt prawa miejscowego.

7. Nieprzestrzeganie regulaminu przez zarządcę samorządowego zasobu wspólnego stanowić może podstawę do wypowiedzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego umowy, na podstawie której odbywa się powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi, bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Art. 13c.

1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z własnej inicjatywy albo na wniosek organu wykonawczego, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia regulaminu gminnego (powiatowego, wojewódzkiego) programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi.

2. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, po podjęciu uchwały, o której mowa w ust. 1, kolejno:

1) ogłasza informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia regulaminu gminnego (powiatowego, wojewódzkiego) programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi w sposób określony w art. 13d ust. 2;
2) sporządza projekt regulaminu;
3) przeprowadza konsultacje społeczne projektu regulaminu oraz występuje o zaopiniowanie projektu regulaminu przez:
    a) właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w zakresie form ochrony przyrody,
    b) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie form ochrony zabytków,
    c) właściwego dyrektora urzędu morskiego – w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
    d) właściwy organ nadzoru górniczego - w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
    e) właściwy organ administracji geologicznej - w zakresie zagospodarowania terenów osuwisk,
    f) właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
    g) ministra właściwego do spraw zdrowia - w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
    h) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe - w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie tego Gospodarstwa,
    i) właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa - w zakresie wymagań bezpieczeństwa i obronności,

j) właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej - w zakresie ochrony przeciwpożarowej,

k) właściwą gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną,

l) operatorów sieci uzbrojenia terenu, w tym zarządców dróg oraz linii i terenów kolejowych,

m) Komitet Rewitalizacji, jeżeli został powołany,

n) Krajowy Zasób Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości - w zakresie sposobu zagospodarowania oraz przedsięwzięć związanych z nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Nieruchomości;

4) wprowadza zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii, a następnie przedstawia organowi stanowiącemu do uchwalenia projekt regulaminu wraz z raportem, o którym mowa w art. 13d ust. 11.

Art. 13d.

1. Konsultacje społeczne prowadzi organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

2. O sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ogłasza nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych co najmniej:

1) przez publikację w prasie w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe;

2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym dokumentem poddawanym konsultacjom oraz w siedzibie obsługującego go urzędu;

3) przez udostępnienie informacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli taką posiada;

4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

3. Formami konsultacji społecznych są:

1) zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;

2) spotkania, debaty, warsztaty, spacery studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

4. Konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem formy, o której mowa w ust. 3 pkt 1, oraz co najmniej dwóch form, o których mowa w ust. 3 pkt 2.

5. Spotkania i debaty mogą być przeprowadzane również za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję wizji i dźwięku.

6. Ankiety i wywiady mogą być przeprowadzane również za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

7. Konsultacje społeczne w formach, o których mowa w ust. 3 pkt 2, prowadzi się na obszarze samorządowych zasobów wspólnych, które zgodnie z projektem regulaminu mogą stać się przedmiotem przedsięwzięć polegających na powierzeniu wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi.

8. Termin wyznaczony na składanie uwag nie może być krótszy niż 35 dni, licząc od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych.

9. Spotkania, debaty, warsztaty i spacery studyjne przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 7 dni przed ostatnim dniem terminu, o którym mowa w ust. 8.

10. Konsultacje społeczne prowadzi się:

1) w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
2) z poszanowaniem jawności i sprawności postępowania w sprawie sporządzania aktów planowania przestrzennego;
3) z użyciem opracowanych w niespecjalistycznym języku informacji o sporządzanych aktach planowania przestrzennego, w szczególności wyjaśniających konsekwencje sporządzanych aktów planowania przestrzennego.

11. Niezwłocznie po zakończeniu konsultacji społecznych opracowuje się raport podsumowujący ich przebieg, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz

z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z przeprowadzonych w ramach konsultacji czynności.

12. Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje, o których mowa w ust. 11, ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

13. Zamieszczenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej informacji, o których mowa w ust. 11, dotyczących wszystkich przeprowadzonych form konsultacji społecznych kończy te konsultacje.

Art. 13e.

1. Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego zaangażowani w korzystanie z samorządowego zasobu wspólnego w ramach programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi mają w szczególności prawo:

1) do współdecydowania o sposobie realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 13b ust. 3 pkt 1, na zasadach określonych w Regulaminie;
2) dostępu do informacji o samorządowego zasobie wspólnym oraz o sposobie zarządzania nim;
3) korzystania z samorządowego zasobu wspólnego na zasadach określonych w Regulaminie.

2. Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego zaangażowani w korzystanie z samorządowego zasobu wspólnego w ramach partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi mają obowiązek:

1) poszanowania wspólnego charakteru samorządowego zasobu wspólnego;
2) przestrzegania Regulaminu gminnego (powiatowego, wojewódzkiego) programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi;
3) przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w związku z korzystaniem z samorządowego zasobu wspólnego;
4) przestrzegania zasad niedyskryminacji i równego traktowania w związku z korzystaniem z samorządowego zasobu wspólnego.

3. Regulamin zapewniać musi:

1) gwarancje demokratycznego zarządzania, przez co rozumie się w szczególności:
   a) zasadę równości głosu wszystkich osób uprawnionych do głosowania,
   b) obowiązek zapewnienia wszystkim korzystającym z samorządowego zasobu wspólnego realnej możliwości udziału w debacie dotyczącej spraw związanych z realizacją przedsięwzięcia realizowanego w myśl niniejszego Rozdziału,
   c) obowiązek zapewnienia wszystkim osobom uprawnionym do głosowania realnej możliwości udziału w głosowaniu;
2) gwarancje przejrzystości realizacji przedsięwzięcia, przez co rozumie się w szczególności:
   a) obowiązek należytego dokumentowania i publicznego ogłaszania podjętych rozstrzygnięć,
   b) obowiązek udostępniania: protokołów, uchwał, sprawozdań, w tym finansowych, oraz dokumentów rozliczeniowych związanych z realizacją przedsięwzięcia, w taki sposób, aby każda osoba zaangażowana w korzystanie z samorządowego zasobu wspólnego mogła zapoznać się z nimi w rozsądnym terminie.
4. Przeciwne postanowienia Regulaminu są nieważne.

Art. 13f.

1. Organizacja pozarządowa, albo podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie:

1) którym powierzono wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi na zasadach określonych w art. 11 ust. 1 i 2 tej ustawy w związku z partycypacyjnym zarządzaniem samorządowym zasobem wspólnym lub
2) które wystąpiły w imieniu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, z wnioskiem o realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 19b tej ustawy, którego przedmiotem jest partycypacyjne zarządzanie samorządowym zasobem wspólnym, a następnie w zakresie tego zadania zawarły umowę, o której mowa w art. 19d tej ustawy (umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej),

- mogą objąć posiadanie nieruchomości stanowiącej samorządowy zasób wspólny w drodze użytkowania, najmu lub dzierżawy na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997

r. o gospodarce nieruchomościami, jeśli objęcie posiadania nieruchomości służyć będzie wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi.

2. Umowę użytkowania, najmu lub dzierżawy, o której mowa w ust. 1, zawiera się na czas oznaczony równy czasowi, na jaki zawarto:

1) *umowę, o której mowa w art. 16, albo art. 19a ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;*
2) *umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 19d tej ustawy,*

- w zależności od tego, który z tych okresów jest dłuższy.

3. Podmiot, który zawarł z jednostką samorządu terytorialnego umowę, o której mowa w ust. 1, jest zarządcą samorządowego zasobu wspólnego w rozumieniu art. 13b ust. 5. Podmiotowi temu przysługują uprawnienia do zarządzania zasobem wspólnym w związku z realizacją przedsięwzięć w myśl programu partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi".

Komentarz: Autor postuluje dodanie do ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej rozdziału 3a, porządkującego zasady współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami przy wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formule partycypacyjnego zarządzania samorządowymi zasobami wspólnymi. Współpraca ta miałaby charakter fakultatywny i byłaby uzależniona od uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulaminu programu partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi, stanowiącego akt prawa miejscowego.

Autor celowo nie proponuje konkretnego trybu takiej współpracy, a zamiast tego odsyła do utrwalonych w praktyce samorządowej instrumentów przewidzianych ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rozwiązanie przeciwne byłoby w ocenie autora nie do pogodzenia z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Centralny instrument organizujący zasady partycypacji w zarządzaniu i korzystaniu z zasobu wspólnego stanowić będzie regulamin uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy istotnym udziale mieszkańców.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, że regulamin stanowić będzie akt prawa miejscowego, a jego nieprzestrzeganie będzie mogło skutkować wypowiedzeniem umowy będącej podstawą współpracy przy realizacji przedsięwzięcia, jednostka samorządu terytorialnego zachowa wiązkę kompetencji kontrolnych, nadzorczych i koordynacyjnych względem podmiotu wykonującego powierzone zadanie publiczne w myśl modelu.

Art. 2. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 19b po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Jeśli przedsięwzięcie realizowane w ramach inicjatywy lokalnej polegać ma na partycypacyjnym zarządzaniu samorządowym zasobem wspólnym, w myśl postanowień art. 13a-13f ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej:

1) *wniosek o realizację zadania publicznego obejmować może również zadania w zakresie działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1aa, 2, 7-13, 16 i 22;*
2) *realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej może zostać połączona z powierzeniem wykonywania tego samego zadania publicznego w jednym z trybów, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2; połączenie to nie może być poczytywane jako wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranie jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości w rozumieniu art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.*

Komentarz: Zgodnie z przyjętą propozycją, powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi powinno następować z wykorzystaniem trybów przewidzianych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z założenia, że ustawa ta – co do zasady – zapewnia wystarczające instrumenty współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tego aktu, co pozwala ograniczyć postulowane zmiany do niezbędnego minimum.

Autor proponuje zarazem rozszerzenie instytucji inicjatywy lokalnej w taki sposób, aby mogła ona docelowo obejmować szerszą kategorię działań oraz mogła być łączona z formami współpracy umożliwiającymi uzyskanie dotacji celowej. Rozwiązanie to pozwalałoby

podmiotowi realizującemu przedsięwzięcie korzystać z różnych, komplementarnych form wsparcia.

Art. 3. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w art. 37 ust. 4a pkt 2 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, ale nieprzekraczający czasu trwania umowy, o której mowa w art. 13f ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jeśli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pozarządowa, albo podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będący stroną tej umowy".

Komentarz: Proponowana modyfikacja ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami to jedynie konsekwencja uprzednio zaproponowanych zmian, prowadzących do umożliwienia oddawania, w trybie bezprzetargowym, w użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości gminnych (powiatowych, wojewódzkich) na cele związane z realizacją przedsięwzięć polegających na wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej w formie partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi.

Jednocześnie, projektowana możliwość kumulacji różnych instrumentów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wymaga zachowania granic wyznaczonych przez prawo unijne (w szczególności w zakresie pomocy publicznej oraz zasad kumulacji wsparcia w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE). Proponowana regulacja powinna zatem przesądzać nie tyle o bezwarunkowej dopuszczalności łączenia inicjatywy lokalnej, dotacji celowej oraz preferencyjnego dostępu do mienia komunalnego, ile o możliwości ich skoordynowanego zastosowania pod warunkiem pełnej identyfikowalności poszczególnych form wsparcia, ich ewentualnej wartości ekonomicznej, celu publicznego, któremu służą oraz kosztów, które finansują.

Bibliografia

Literatura:

Achremowicz H., *Uczenie się partycypacji publicznej przez młodzież – od rodziny do sfery publicznej,* "Wychowanie w Rodzinie" 2020, 22(1).

Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice, 1994.

Agrawal A., *Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics*, "Annual Review of Anthropology" 2003, 32.

Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997,* Warszawa 2001.

Araszkiewicz M., Gizbert-Studnicki T., *Teoria praw podstawowych Roberta Alexy'ego*, "Przegląd Sejmowy", 2011, 3(104).

Argyrou A., Hummels H., *Legal personality and economic livelihood of the Whanganui River: a call for community entrepreneurship,* "Water International" 2019, 44(6-7).

Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, "AIP Journal" 1969.

Aruma E.O., Hanachor M.E., *Abraham Maslow's hierarchy of needs and assessment of needs in community development*, „International Journal of Development and Economic Sustainability" 2017, 5(7).

Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.

Augustyniak M., *Komentarz do art. 18* [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2023, Legalis/el.

Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 7* [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 7* [w:] Dolnicki T. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

Bailey S., Marcucci M.E., *Legalizing the occupation: The Teatro Valle as a cultural commons*, "South Atlantic Quarterly" 2013, 112(2).

Balcerowicz L., *Wstęp do wydania polskiego* [w:] Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami,* Warszawa 2013.

Bałaban A., Milczarek E., *Prawa człowieka jako cel realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] Bieńkowska D., Kozłowski R. (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki,* Warszawa 2020.

Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Komentarz do art. 1* [w:] Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX/el.

Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Komentarz do art. 3* [w:] Banasiński C., Jaroszyński K.M. (red.), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz,* Warszawa 2017, LEX/el.

Banaszak B., *Komentarz do art. 1* [w:] Banaszak B. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis/el.

Bandarzewski K., *Komentarz do art. 9* [w:] Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym,* Warszawa 2022, LEX/el.

Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmiański J., Pchałek M., *Komentarz do art. 3* [w:] Górski M., Pchałek M., Radecki W. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2019, Legalis/el.

Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

Barber B., *A conceptual frame: politics in the participatory mode* [w:] Barber B. (red.), *Strong democracy. Participatory politics for a new age*, Berkley-Los Angeles-Londyn, 1992.

Barber B., *Strong democracy: politics as a way of living* [w:] Barber B. (red.), *Strong democracy. Participatory…,*

Bąkowski T., *Porozumienie z udziałem jednostki samorządu terytorialnego jako środek urzeczywistniania zasady pomocniczośc*i [w:] Dolnicki B. (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Bąkowski T., *Prywatyzacja realizacji zadań publicznych a zasada pomocniczości* [w:] Bąkowski T. (red.) *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna 2007, LEX/el.

Behr J., *Prywatyzacja usług gminnych*, [w:] Blicharz J., Raszewska-Skałecka R. (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020.

Benkler Y., *Between spanish huertas and the open road: a tale of two commons?* [w:] Frischmann B.M., Madison M.J., Strandburg K.J. (red.), *Governing knowledge commons*, Nowy Jork, 2014.

Beresiewicz T., *O kontraktach administracyjnych,* Kraków 1901.

Berge E., McKean M., *On the commons of developed industrialized countries*, "International Journal of the Commons" 2015, 9(2).

Best E., *Notes on Maori mythology*, "The Journal of the Polynesian Society" 1899, 8(2).

Białynicki-Birula P., Ćwiklicki M., Głowacki J., Klich J., *Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu* [w:] Mazur S. (red.), *Neoweberyzm w zarzadzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?,* Warszawa 2016.

Bielecki J., Gasiul H., Siek S., *Potrzeby psychiczne jako czynnik warunkujący postawy młodych matek wobec ich dzieci,* „Studia Philosophiae Christianae" 1990, 26(1).

Bieluk J., *River as a legal person,* "Studia Iuridica Lublinesia" 2020, 29(2).

Bierecki D., *Komentarz do art. 1* [w:] Bierecki D., Pałka P. (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz,* 2024, Legalis/el.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

Bińczyk E., *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2020.

Blicharz G., *COMMONS – dobra wspólnie użytkowane. Prawnoporównawcze aspekty korzystania z zasobów wodnych*, Bielsko-Biała 2017.

Blicharz J., Zacharko L., Prawo do dobrego *samorządu terytorialnego a zasada dobrej administracji* [w:] Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021.

Błachucki M.: *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej* [w:] Błachucki M., Górzyńska T. (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli,* Warszawa 2014.

Błażejewski M., *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe,* Warszawa 2022.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Borkowski J., *Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji* publicznej [w:] Adamiak B., Borkowski J. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Brodecki Z., *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2003.

Bromley D.W., *The commons, common property, and environmental policy*, "Environmental and Resource Economics" 1992, 2.

Buchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzazga D., *Zrównoważony rozwój - naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Caramizaru A., Uihlein A., *JRC science for policy report: Energy Communities: an overview of energy and social innovation, 2020*, Luxembourg 2020.

Carlone T., Gatta F., Léonardi C., Vassallo I., *Regenerate the urban space as a common/generate commons through urban space: a reflection on the comparison of urban commoning tools in France and Italy*, "City, Territory and Architecture" 2022, 9(21).

Carpentier N., *Defining participation: an interdisciplinary overview* [w:] Carpentier N. (red.), *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle,* Bristol 2011.

Carrero M.M., Protopapadaki Ch., De Brouwer A., Rakocevic L., Vaz L., Vanheusden W., *Clean Energy for EU islands. From vision to action: hot to tackle transition on EU islands? Methodological Handbook,* Luksemburg, 2022.

Cern G., *Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i dylematy* [w:] Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021.

Chai Y., Schoon M., *Institutions and government efficiency: decentralized Irrigation management in China* "International Journal of the Commons" 2016, 10(1).

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 2014.

Chlipała M., *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, „Acta Universitas Wratislaviensis" 2019, 3977.

Chlipała M., *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, 1.

Chorążewska A., *Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Matan A. (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, LEX/el.

Churski P., *Miasto a sprawiedliwość społeczna w ujęciu terytorialnym* [w:] Nowak M.J. (red.), *Prawo do miasta…*

Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, 37.

Clark I., *Legitimacy and Consensus,* „Legitimacy in International Society" 2007.

Commons J.R., *Legal foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison 1957.

Cwalińska J.M., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, 3.

Czesyk D., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w obliczu działalności kontrolnej wybranych organów administracji publicznej*, „Finanse Komunalne" 2023, 3.

Czub K., *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany,* Warszawa 2025, LEX/el.

De Moor T., *From common pastures the global commons: a historical perspective on interdisciplinary approaches to commons*, "EDP Sciences" 2011, 4(19).

De Moor M., Shaw-Taylor L., Warde P., *The Management of Common Land in the North West Europe, ca. 1500-1850*, "Environmental History" 2002, 9(4).

Derlecki P., *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, 4.

Długosz T., *Komentarz do art. 2* [w:] Mituś A., Piotrowska A. (red.), *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.

Dobaczewska A., *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, 37.

Doliwa A., *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny* [w:] Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021.

Dolnicki B., *Klasyfikacja zadań rady gminy* [w:] Dolnicki B. (red.), *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2021.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2021.

Dolnicki B., *Sprawność działania administracji samorządowej,* "Samorząd Terytorialny" 2020, 3.

Dorosz-Kruczyński J., *Odpowiedzialność w prawie administracyjnym – odpowiedzialność społeczna* [w:] Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023, LEX/el.

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.

Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, 63(3).

Dyląg A., Kassenberg A., Szymalski W., *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju,* Warszawa 2019.

Działocha K., *Komentarz do art. 4* [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2016.

E. Zielińska, J.A. Strzępka, *Komentarz do art. 227* [w:] P. Pinior, J.A. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2024, Legalis/el.

Eggertsson T., *The evolution of property rights: the strange case of Iceland's health records*, "International Journal of the Commons" 2011, 5(1).

Eliasz K., *Demokracja deliberatywna a prawo do dobrego samorządu* [w:] Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021.

English H.B., English A.C., *A comprehensive dictionary od psychological and psychoanalytical terms,* Nowy Jork 1958.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 2* [w:] Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 4* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 64* [w:] Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.

Foster S.R., Iaione Ch., *The city as a commons*, "Yale Law & Policy Review" 2016.

Fromm E., *Ucieczka od wolności,* tłum. Ziemilska O., Ziemilski A., Warszawa 2003.

Gardiner J., Wenborn N., *The history today companion to British history*, Londyn 1995.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 2016.

Garrido S., *Governing scarcity. Water markets, equity and efficiency in pre-1950s eastern Spain* "International Journal of the Commons" 2011, 5(2).

Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* [w:] Kallas M. **(red.)**, Konstytucje Polski. *Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu,* Warszawa 1990.

Gebara M.F., *Importance of local participation in achieving equity in benefit-sharing mechanisms for REDD+: a case study from the Juma Sustainable Development Reserve,* "The Commons Journal" 2013, 7(2).

Geise M., *Demokracja a rozwój lokalny – dylematy* [w:] Zacher L.W. (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Warszawa 2011.

Geise M., *Wpływ wybranych problemów gospodarki globalnej na rozwój lokalny*, Bydgoszcz 2009.

George W., *Vorteile von Genossenschaftslösungen in der Energiewende.* "Informationen Zur Raumentwicklung, Heft" 2012.

Giaro T., *Posiadanie i prawa rzeczowe* [w:] Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Berier F. (red.), *Prawo rzymskie. U podstawa prawa prywatnego*, Warszawa 2016.

Glejt-Uziębło P., *Komentarz do art. 9* [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2023, Legalis/el.

Górski M., *Komentarz do art. 86* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Górski M., *Zagadnienia ogólne* [w:] Góski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska, Warszawa* 2018.

Grabińska T., Zabierowski M., *Wstęp. Typologia modeli w naukach empirycznych*, „Annales Academiae Pedagogicae Cracoviensis. Studia Philosophica" 2008, 5(60).

Granö S., *Divided we abstain: Testing the effect of local income inequality on individual-level turnout using Norwegian administrative panel data*, "Electoral Studies" 2024, 92.

Grodzicki M., *Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom*, „Ekonomia Społeczna" 2015, 1.

Grodzicki M., *Wieczny komunizm i jego uporczywe prywatyzacje* [w:] Biga B., Hausner J., Możdżeń M. (red.), *Uwspólnianie zasobów i dobra wspólne.* III Seminarium świeradowskie. Open Eyes Economy Discussion Papers, R. 5.

Gronkiewicz A., *Niezorganizowane źródła prawa* [w:] Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna,* Katowice 2018.

Grudzewski W., Hejduk K., *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa, 2004.

Grzesiowski K., *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz,* Warszawa 2024, Legalis/el.

Grzesiowski K., *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Załucki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz,* Warszawa 2024, Legalis/el.

Grzybowski S., *Część ogólna* [w:] Czachórski W. (red.), *System Prawa Cywilnego*, Warszawa 1985.

Gura G., *Komentarz do art. 3* [w:] *Gura G. (red.)*, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* Warszawa 2021, Legalis/el.

Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.

Hall C.S., Lindzey G., *Teorie osobowości*, tłum. Radzicki J., Warszawa 2001.

Hardin G., *The tragedy of the commons*, „Science" 1968, 162(3859).

Harter D.E.V., Irl S.D.H., Seo B., Steinbauer M.J., Gillespie R., Triantis K.A., Fernández-Palacios J.-M., C.Beierkuhnlein, *Impacts of global climate change on the floras of oceanic islands – Projections, implications and current knowledge,* "Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics" 2015, 17(2).

Harvey D., *Rebel cities: from the right to the city to urban revolution,* Londyn-Nowy Jork, 2012.

Hausner J., *Prawo do miasta – między neutralizacją zagrożeń i pobudzeniem rozwoju* [w:] Nowak M.J. (red.), *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce*, Warszawa 2022.

Hofmokl J., *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009.

Hutchison A., *The Whanganui River as a legal person,* "The Alternative Law Journal" 2014, 39(3).

Izdebski H., *Demokratyczne państwo prawne* [w:] Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2021

Izdebski H., *Doktryna demokracji liberalnej i jej odzwierciedlenie w podstawowych dokumentach prawnych* [w:] Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2021

Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2021.

Izdebski H., *Nowe kierunki zarzadzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public goveranance w Polsce i w Europie,* Warszawa 2010.

Izdebski H., *Prawo do miasta – kontekst prawny* [w:] Nowak M.J. (red.), *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce*, Warszawa 2022.

Jagielski M., *Status prawny jednostki* [w:] Małajny R.M. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym,* Warszawa 2013.

Jagoda J., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Jagoda J. (red.), *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, LEX/el.

Jagoda J., *Komentarz do art. 46* [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

Jagoda J., *Komentarz do art. 6* [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

Jankowska P., *Komentarz do art. 6* [w:] Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

Jarmoszko S., *Bronisław Malinowski jako prekursor antropologii bezpieczeństwa,* „Krakowskie studia Międzynarodowe" 2023, 2.

Jaworski W.J., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo,* Warszawa 2008.

Jeong H.O., *From Civic Participation to Political Participation,* „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations" 2013, 24(4).

Kahui V., Cullinane A., *The ecosystem commons,* "New Zealand Ecology Society" 2019, 43(3).

Kamiński M., *Konsensualne formy działań administracyjnych zastępujące lub uzupełniające decyzje administracyjne,"* Zeszyty Naukowe KUL" 2018, 4(244).

Kappes A., *Spółki kapitałowe* [w:] Katner W.J. (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe,* Warszawa 2018, s. 302.

Karpantschof R., *Bargaining and barricades – The political struggle over the Freetown Christiania 1971-2011* [w:] Thörn T., Wasshede C., Nilson T. (red.), *Space for urban alternatives? Christiania 1971-2011*, Gothenburg 2011.

Katner W., *Przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo – ogólna charakterystyka. Firma. Prokura* [w:] Katner W. (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe,* Warszawa 2018.

Kidyba A., *Komentarz do art. 152* [w:] Dumkiewicz M., Kidyba A. (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, 2025, LEX/el.

Kidyba A., *Komentarz do art. 5* [w:] Dumkiewicz M., Kidyba A. (red.), *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2018, s. 767.

Kielin-Maziarz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji R*P, „Krytyka Prawa" 2020, 12(1).

Kieres L., *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] Hauser R., Niewiadkowski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych - zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, 1-2.

Kłosowska-Lasek K., *Swoboda wyboru formy prywatnoprawnej w działaniach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe KUL" 2018 nr 4(244).

Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawisk organizacyjnych* [w:] Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J. (red.), *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

Korczak J., *Samodzielność samorządu terytorialnego* [w:] Hauser R. (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, Legalis/el.

Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Łódź, 2019.

Kowalczyk E., *Komentarz do art. 45* [w:] *Mikos-Sitek A.* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.

Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 41* [w:] Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.

Kozieł G., *Komentarz do art. 3* [w:] Kozieł G. (red.), *Prawo przedsiębiorców* [w:] Kozieł G. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

Koziołek K., *Komentarz do art. 45* [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2023, Legalis/el.

Krawczyk M., *Władztwo administracyjne a sfery działania administracji publicznej* [w:] Krawczyk M. (red.), *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, LEX/el.

Królikowska K., *Komentarz do art. 1* [w:] Lackoroński B. (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.

Królikowska K., *Komentarz do art. 3* [w:] Lackoroński B. (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.

Królikowski M., *Komentarz do art. 20* [w:] Barczak-Oplustil A., Sroka T. (red.), *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego,* Warszawa 2023, Legalis/el.

Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 2022, 10.

Kruszewski A.K., *Komentarz do art. 3* [w:] Pietrzak A. (red.), Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.

Kubalski G.P., Skóbel B., *Komentarz do art. 17* [w:] Kubalski G.P., Skóbel B. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz,* Warszawa 2020, Legalis/el.

Kubalski G.P., Skóbel B.*, Komentarz do art. 19f* [w:] Kubalski G.P., Skóbel B. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz,* Warszawa 2020, Legalis/el.

Kubalski G.P., Skóbel B., *Komentarz do art. 42* [w:] Kubalski G.P., Skóbel B. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

Kubalski G.P., Skóbel B., *Komentarz do art. 5* [w:] Kubalski G.P., Skóbel B. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz,* Warszawa 2020, Legalis/el.

Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, 7-8.

Kunysz J., *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka" 2014, 2(35).

Kuszniar K., Firlej E., Janiszewska M., Konarska J., Kustra P., Barańska A., *Needs and ways to meet them by adolescents during adolescence*, "Journal of Education, Health and Sport" 2017, 7(8).

Lackowska M., Matczak R., Swianiewicz P., Sześciło D., Wojnar K., *Indeks Samorządności 2023,* Warszawa 2023.

Laerhoven, van F., Ostrom E., *Traditions and Trends in the Study of the Commons*, "International Journal of the Commons" 2007, 1(1).

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej,* Zakamycze 2003.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej,* Kraków 2003.

Lazarus H., *Sea Change: Island Communities and Climate Change,* "Annual Review of Anthropology" 2012, 41.

Lefebvre H., *Le droit à la ville, "*L'Homme et la société" 1967, 6.

Lefebvre H., *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna" 2012, 5.

Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna* [w:] Skrzydło-Niżnik I. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka,* Kraków 2001.

Lipska-Sondecka A., *Ład ustrojowy, władza publiczna a dobro wspólne* [w:] Bieńkowska D., Kozłowski R. (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Warszawa 2020.

Lloyd T., *Dzieje Imperium Brytyjskiego*, tłum. A. Klingofer, Warszawa 2012.

Lloyd W.F., *Two lectures on the checks to population*, Oxford 1833.

Lowitzsch J., Hanke F., *Renewable energy cooperatives*: *financing consumer co-ownership in renewables* [w:] Lowitzsch J., (red*.), Energy transition*, Cham, 2019.

Lubieńczuk G., *Komentarz do art. 3* [w:] Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A (red.), *Prawo przedsiebiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

Lund Hansen A., *Christiania and the right to the city* [w:] Thörn T., Wasshede C., Nilson T. (red.), *Space for urban alternatives? Christiania 1971-2011*, Gothenburg 2011.

Łuszczyńska M., *Umowa społeczna jako fundament życia zbiorowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2014, 21.

Machnikowski P., *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.

Małysa-Sulińska K., Stec M., *Wstęp* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021, LEX/el.

Mankiw N.G., Taylor M.P., *Dobra publiczne, zasoby wspólne i dobra społecznie pożądane* [w:] Mankiw N.G., Taylor M.P (red.), *Mikroekonomia*, Warszawa 2020.

Marchlewicz K., *U szczytu potęgi. Wielka Brytania w latach 1815-1914*, Poznań 2019.

Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia i deliberatywna: analiza porównawcza idei, instytucji, rozwiązań formalnoprawnych oraz praktyki* [w:] Podgórska-Rykała J., Pospieszna P. (red.), *Innowacje deliberatywne. Inspiracje dla praktyków i teoretyków*, Warszawa 2024.

Marzec T., *Prawne perspektywy rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce* "Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, 2(10).

Maslow A.H., *Motywacja i osobowość,* Warszawa 1990, przeł. Sawicka P.

Mattei U., Quarta A., *Right to the city or urban commoning? Thoughts on the generative transformation of property law,* "Italian Law Journal" 2015, 1(2).

Matusik G., *Komentarz do art. 140* [w:] Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.

Mauer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1999.

Mazur S., *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne* [w:] Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

Mazur S., *Współzarządzanie publiczne,* Warszawa 2015.

McBride C., *Identity, Unity, and the Limits of Democracy* "Irish Political Studies" 2007, 22(4).

Mehrbod O., Ostrom E., *The challenge of common-pool resources*, "Environmental. Science and policy for sustainable development", 2008.

Mędrzycki R., *Solidarność społeczna jako zasada konstytucyjna* [w:] Mędrzycki R. (red.), *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, LEX/el.

Miklaszewska J., *Teorie sprawiedliwości społecznej: Amartya Sen i Martha Nussbaum*, „Prakseologia" 2014, 156.

Milecka K., *Prawo do dobrej administracji* [w:] Grzeszczak R., Szczerba-Zawada A. (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Mitcham C., *The concept of sustainable development: its origins and ambivalence*, „Technology in Society" 1995, 17(3).

Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2009, 69.

Możdżeń M., *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna* [w:] Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

Murray H.A., *Explorations in personality*, „Oxford University Press", New York 1947.

Murzyn D., *Kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu w Polsce po 2006 r.,* Warszawa 2018.

Nieczyporuk I., *Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2017, 1(35).

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

Nowacki J., *Przepis prawny a norma prawna* [w:] Nowacki J., Tobor Z. (red.), *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 2020.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 2020.

Noworól K., *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym,* Kraków 2020.

Nygaard-Christensen M., V.A. Frank, *Cannabis regulation in Europe: country report Denmark*, Aarhus 2019.

Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

O'Bryan K., *Giving a voice to the river and the role of indigenous people: the Whanganui River Settlement and river management in Victoria*, "*Australian Indigenous Law Review*" 2016/17, 20.

O'Neill D.W., Fanning A.L., Lamb W.F., Steinberger J.K., *A good life for all within planetary boundaries*, "Nature Sustainability" 2018, 1.

Okraszewska E., *Demokracja energetyczna - społeczeństwo jako prosument energii elektrycznej,* „Gospodarka w Praktyce i Teorii", 2017, 43(2).

Oldenburg R., *The great good place: cafés, coffee shops, bookstores, bars, hair salong and other hangouts at the heart of community*, New York, 1999.

Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia,* „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2017, 2.

Olson M., *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012.

Olzacki K., *Osobowość prawna elementów środowiska naturalnego* [w:] Szlachetko J.H. (red.), *Przepis na Rzeczpospolitą*, Warszawa 2025.

Olzacki K., *Zarządzanie zasobami wspólnymi (common-pool resources) na obszarze metropolii,* „Samorząd Terytorialny" 2021, 7-8.

Osajda K., *Komentarz do art. 353(1)* [w:] Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.

Ostrom E., *A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems*, "Science" 2009, 325(24).

Ostrom E., *Analyzing collective action*, "Agricultural Economics" 2010, 41.

Ostrom E., *Collective action and the evolution of social norms*, "The Journal of Economic Perspectives" 2000, 14(3).

Ostrom E., *Coping with tragedies of the commons*, "Annual Review of Political Science" 1999, 2.

Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013.

Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990.

Ostrowska A., *Komentarz do art. 251* [w:] Salachna J.M., Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.

Ostrowska A., *Komentarz do art. 45* [w:] Salachna J.M., Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.

Ostrowska A., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2018, 3(6).

P. Pisowski, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (Wybrane problemy administracyjnoprawne), „*Acta Universitatis Wratislaviensis" 2015, 3661.

Petcou C., Petrescu D., *R-Urban or how to create* resilient city, "Ephemera – theory & politics in organization" 2015, 15(1).

Petrazycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002.

Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności,* Warszawa 1960, t. 1, s. 307 [za:] Nowacki J., *Przepis prawny a norma prawna* [w:] Nowacki J., Tobor Z. (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020.

Pic P., Evoy P., Morin J-F., *Outer space as a global commons: an empirical study of space arrangements,* "International Journal of the Commons" 2023, 17(1).

Piechowiak M., *Komentarz do art. 1* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Tom 1. *Komentarz do art. 1-86,* Warszawa 2016, Legalis/el.

Pietras P., Szmit M., *Zarządzanie projektami. Wybrane metody i techniki*, Łódź 2003.

Pietrzykowski T., *„Miękki" pozytywizm i spór o regułę uznania* [w:] Stelmach J. (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001.

Piketty T., *Ekonomia nierówności*, Warszawa 2015.

Piłejko K., *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu,* Warszawa 1976.

Pincus J.D., *Well-being as Need Fulfillment: Implications for Theory, Methods, and Practice*, "Integrative psychological & behavioral science" 2024, 58(4).

Pisz M., *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.* [w:] Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021.

Powałowski A., *Przekształcenia własnościowe w gospodarce* [w:] Powałowski A. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2017.

Powałowski A., *Użyteczność publiczna a działalność gospodarcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, 34.

Prandecki K., *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój,* „Optimum, Studia ekonomiczne" 2016, 4(82).

Pruijt H., *The logic of urban squatting*, "International Journal of Urban and Regional Research" 2013, 37.

Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Puczko A., *Wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa administracyjnego* [w:] Supernat J. (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego,* Warszawa 2022.

Radwański Z., Olejniczak A. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017.

Rakoczy B., *Komentarz do art. 5* [w:] Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Bukowski Z., Czech E., Karpus K., Rakoczy B. (red*.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

Rannila P., *Legal diversity and the strategies of negotiating public spaces in Christiania*, "Journal of Urban Affairs" 2019, 41(5).

Rannila P., Repo V., *Property and carceral spaces in Christiania, Copenhagen,* "Urban Studies" 2017.

Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.

Ritzel Ch., Mann S., van Zyl-Bulitta V., *Prosuming alone or together: a bisectoral approach to conceptualizing the commons prosumer*, "International Journal of the Commons" 2022, 16(1).

Rockström J., Gupta J., Qin D. et al. *Safe and just Earth system boundaries* „Nature" 2023, 619.

Rockström J., Steffen W, Noone K. et. al., *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity* „Ecology and Society" 2009, 14(2).

Ruczkowski P., *O potrzebie wprowadzenia procesowej i materialnoprawnej umowy publicznej (administracyjnej) do systemu prawnych form działania administracji gospodarczej* [w:] Zdyb M., Kruk E., Lubeńczuk G. (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego,* Warszawa 2018.

Rudzka-Lorentz C., *Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość*, „Kontrola Państwowa" 1992, 1.

Rzetecka-Gil A., *Komentarz do art. 10* [w:] Rzetecka-Gil A. (red.), *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022 LEX/el.

Rzetecka-Gil A., *Komentarz do art. 12* [w:] Rzetecka-Gil A. (red.), *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022 LEX/el.

Sagan I., *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Warszawa 2017.

Schlager E., Ostrom E., *Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis*, "Land Economics" 1992, 68(3).

Seyfang G., Park J.J., Smith A., A *thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK,* "Energy Policy" 2013, 61.

Short C., *The traditional commons of England and Wales in the twenty-first century: meeting new and old challenges*, „International Journal of the Commons" 2008, 2(2).

Sitek M., *prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016.

Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 166* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Sobczak J., Kakareko K., *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka?* [w:] Bieńkowska D., Kozłowski R. (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki,* Warszawa 2020.

Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze,* Toruń 2012.

Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* Warszawa 2004.

Staniszewska L., *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, 3(27).

Starecheski A., *Consensus and strategy: Narratives of naysaying and yeasaying in Christiania's struggles over legislation* [w:] [w:] Thörn T., Wasshede C., Nilson T. (red.), *Space for urban alternatives? Christiania 1971-2011*, Gothenburg 2011.

Starościak J., *Prawne formy działania administracji* [w:] Rabska T., Łętowski J. (red.) *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1978.

Staszczyk P., *Komentarz do art. 11* [w:] Staszczyk P. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

Staszczyk P., *Komentarz do art. 15* [w:] Staszczyk P. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

Staszczyk P., *Komentarz do art. 19f* [w:] Staszczyk P. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

Staszczyk P., *Komentarz do art. 42* [w:] Staszczyk P. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

Staśkiewicz H., *Libertariańskie koncepcje państwa w ujęciu Buchanana, Nozicka i Friedmana*, „Athenæum. Polskie Studia Politologiczne" 2016, 49.

Stec M., *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji,* „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, 79(3).

Stec P., *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013.

Stefaniak A., *Komentarz do art. 3* [w:] Stefaniak A. (red.), *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz,* Warszawa 2018, LEX/el.

Stefaniak A., *Komentarz do art. 5* [w:] Stefaniak A. (red.), *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz,* Warszawa 2018, LEX/el.

Stefański R.A., *Metodyka przygotowania rozprawy doktorskiej* [w:] Izdebski H., Łazarska A., *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników*, Warszawa 2022.

Steins N.A., Edwards V.M., *Collective action in common-pool resource management: the contribution of a social constructivist perspective to existing theory,* "Society & Natural Resources: an international journal" 2010.

Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.

Stone Ch.D., *Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects*, "Southern California Law Review", 1972, 45.

Stroker G., *Współzarządzanie jako teoria: pięć tez* [w:] Hausner J., Jessop B., Mazur S. (red.), Governance. *Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.

Sulmasy D.P., *Four basic notions of the common good*, "ST John's Law Review" 2001, 75.

Sumner W.G., Folkways *A study of the sociological importance of usages, manners, customs, mores, and morals*, Boston 1906, wydanie online (wersja z 2008 r.) dostępne na www.gutenberg.org.

Sura R., Partycypacja *społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny" 2015, 10.

Surahman A., Shivakoti G.P., Soni P., *Climate change mitigation through sustainable degraded peatlands management in Central Kalimantan, Indonesia,* "The Commons Journal" 2019, 13(2).

Surówka A., *Działalność pożytku publicznego i wolontariat w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2004, 6.

Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa, 2018.

Swoboda G., *Gettysburg*. Warszawa, 2010.

Szalchetko J.H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017.

Sześciło D., *Współzarządzanie a usługi publiczne* [w:] Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

Szlachetko J.H., *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020.

Szlachetko J.H., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej - pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny" 2018, 10.

Sztoff W., *Modelowanie i filozofia,* Moskwa-Leningrad, 1966.

Sztompka P., *Podmiotowość społeczna* [w:] Sztompka P. (red.), *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie,* Kraków 2021.

Sztompka P., *System aksjonormatywny* [w:] Sztompka P. (red.), *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie,* Kraków 2021.

Szyrski M., *Definicja energetyki lokalnej* [w:] Szyrski M. (red.), *Energetyka lokalna. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa, 2019, LEX/el.

Szyrski M., *Ocena realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości w prawie odnawialnych źródeł energii*, „Samorząd Terytorialny" 2018, 5.

Szyrski M., *Problem różnorodności pojęciowej*[w:] Szyrski M. (red.), *Energetyka lokalna. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa, 2019, LEX/el.

Szyrski M., *Ruch spółdzielczy w energetyce. Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2021, 83(3).

Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regno*) [w:] *Dzieła wybrane*, tłum. J. Salij OP, Kęty 1999.

Tay L., Diener E., *Needs and subjective well-being around the world*, "Journal of Personality and Social Psychology" 2011, 101(2).

Thimm T., *Tourismus und Grenzen*, Die Deutsche Bibliothek, Mannheim 2013.

Thörn T., Wasshede C., Nilson T., *Introduction: From "Social experiment" to "urban alternative" – 40 years of research on the Freetown* [w:] Thörn T., Wasshede C., Nilson T. (red.), *Space for urban alternatives? Christiania 1971-2011*, Gothenburg 2011.

Tomas N., *Māori concepts of rangatiratanga, kaitiakitanga, the environment, and property rights* [w:] Grinlinton D.P. Taylor P. (red.), *Property rights and sustainability: The evolution of property rights to meet ecological challenges*, Boston, 2011.

Trocki M., *Outsourcing,* Warszawa 2001.

Trzciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Jabłoński M. (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.

Trzepacz P., *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego* [w:] Trzepacz P. (red.), *Zrównoważony rozwój - wyzwania globalne. Podręcznik dla uczestników studiów doktoranckich, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ*, Kraków 2012.

Tuleja P., *Komentarz do art. 2* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Tuleja P., *Komentarz do art. 21* [w:] Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.

Tuleja P., *Komentarz do art. 4* [w:] Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2023, LEX/el.

Tylek A., *Outsourcing jako instrument zarządzania publicznego,* „Zarządzanie Publiczne" 2009, 4(8).

Unterschütz J., *Praca pod dobrymi rządami. Reflekcje wokół alegorii dobrych i złych rządów Ambrogio Lorenzettiego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2022, 22(3).

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Ura E., *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.

Uziębło P., *Prawo konstytucyjne. Diagramy,* Warszawa 2014.

Vaidhyanathan S., *Anti social media. Jak Facebook oddala nas od siebie i zagraża demokracji*, Warszawa 2018.

Vollan B., Prediger S., Frölich M., *Co-managing common pool resources: Do formal rules have to be adapted to traditional ecological norms*, „Working Papers in Economics and Statistics" 2013, 15.

Wacinkiewicz D., *Kilka uwag na temat pojmowania „zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej"* [w:] Małysa-Sulińska K., Spyra M., Szumański A. (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I. Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, Warszawa 2022.

Wacinkiewicz D., *Socjologiczna i psychologiczna perspektywa* pojmowania potrzeb [w:] Wacinkiewicz D. (red.), *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne,* Warszawa 2016.

Wade R., *The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation*, „Cambridge Journal of Economics" 1987, 2.

Waszczuk A., *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, praca doktorska, Warszawa 2018, s. 36 [za:] A.M. Wiltos, *Zasada rzetelnego i sprawnego*…

Whitehead A.N., *Science and the modern world,* Nowy Jork 1948.

Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska,* Warszawa 2004.

Wierzbowski B., Rakoczy B.*, Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny* [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wiltos A.M., *Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów administracyjnych,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2020, 3(90).

Winter A.K., *"Environmental sustainability? We don't have that here": Freetown Christiania as an unintentional eco-village*, "ACME: An International E-Journal for Critical Geographies" 2016, 15(1).

Wiśniewski A., Sleszyński D., *Koncepcja hierarchicznej struktury potrzeb w teorii Abrahama H. Masłowa*, „Studia Philosophiae Christianae" 1976, 12(2).

Wodzikowski Cz., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa,* „Świat Idei i Polityki" 2012, 11.

Wolanin M., *Komentarz do art. 13* [w:] Jaworski J., Prusaczyk A., Wolanin M. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* Warszawa 2025, Legalis/el.

Wolanin M., *Komentarz do art. 15* [w:] Jaworski J., Prusaczyk A., Wolanin M. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* Warszawa 2025, Legalis/el.

Wolska H., *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania,* „Prawo i Więź" 2023, 2(45).

Wyporska J., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Tarno J. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

Wyrozumska A., *Zasady działania Unii Europejskiej* [w:] Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2010.

Young O., *Land use, environmental change, and sustainable development: The role of institutional diagnostics,* "The Commons Journal" 2011, 5(1).

Zacher L.W., *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające* [w:] Zacher L.W. (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Warszawa 2011.

Zajadło J., *Sprawiedliwość* [w:] Zajadło J. (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2007.

Zanasi A., Ferrero G., *New governance strategies for Urban Design. Co-City Torino*, UN-Habitat (Urban Maestro), 2020.

Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 20* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie, Warszawa* 1981.

Zieleniewski J., *Wydajność pracy*, „Nauka Polska" 1960, rozdz. VIII.

Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji,* Poznań 2005.

Zimmermann J., *Dobra administracja* [w:] Zimmermann J. (red.), *Alfabet prawa administracyjnego,* Warszawa 2022, LEX/el.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne,* Warszawa 2016.

Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949.

Zubik M., *Zasady aksjologiczne Rzeczypospolitej* [w:] Zubik M. (red.), *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2025.

Zygmunt M., *Państwo demokratyczne w klauzuli limitacyjnej. Redundancja, aksjologiczna konieczność czy praktyczna potrzeba?*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2023.

Zyzda B., *Wolność i organizacja społeczeństwa w doktrynie anarchizmu na przykładzie Wolnego Miasta Christiania* [w:] Sadowski M. (red.), *Acta Erasmiana. Varia II*, Wrocław 2015.

Żabiński M., *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym* [w:] Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

Żelechowski Ł., *Komentarz do art. 54* [w:] Borysiak W., Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2024, Legalis/el

Akty prawne:

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29).

Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

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

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, sporządzona w Paryżu dnia 10 grudnia 1948 r.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, dotyczący prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej, sporządzony w Utrechcie dnia 16 listopada 2009 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1–388).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 nr 202, s. 1–388).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C. z 2016 r. nr 202, s. 389).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE) (Dz. Urz. UE L z 2003 nr 207).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program „Obywatele, równość, prawa i wartości" oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014 (Dz. Urz. UE L. z 2021 r. nr 156, str. 1-20).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE. L. z 2021 r. nr 231, s. 159 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L. z 2018 nr 328, s. 82–209 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. L. z 2018 nr 328, s. 210–230).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L. z 2019 nr 158, s. 125–199 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2413).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 521).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 457).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 399).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 757 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 639).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1484).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 48).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 95 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 285 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 68 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1688 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 806).

The Commons Management Act 1989 (1989 no. 13).

Resource Management Act 1991 (No 69, 22.07.1991).

The Commons Act 2006 (2006 c. 26).

Lov nr 431 af 09.06.2004 om ændring af lov om anvendelse af Christianiaområdet.

Lov nr 399 af 07.06.1989 om anvendelse af Christianiaområdet.

Lov nr 643 af 12.06.2013 om ophævelse af lov om anvendelse af Christianiaområde.

Costituzione della Repubblica italiana aggiornato alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022).

Deliberazione no. 375 del Consiglio Comunale in data 11 gennaio 2016 „Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Approvazione" (mecc. 2015-01778).

Deliberazione no. 391 del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019 „Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella Citta' di Torino".

Konstytucja Ekwadoru z 2008 r.; Loi no 91-662 du 13.07.1991 d'orientation pour la ville, Journal Officiel de la République Française, nr 167.

Ustawa nr 27/1999 z dnia 16.07.1999 o Kooperatywach («BOE» núm. 170, de 17 de julio de 1999).

Ustawa nr 24/2013 z dnia 26.12.2013 o sektorze energii elektrycznej («BOE» núm. 310, de 27/12/2013).

Dekret Królewski z dnia 5.04.2019 regulujący administracyjne, techniczne i ekonomiczne warunki zużycia energii elektrycznej na własny użytek («BOE» núm. 83, de 6.04.2019 r.).

Dekret Królewski z mocą ustawy nr 23/2020 z dnia 23.06.2020, zatwierdzający środki w dziedzinie energii i innych dziedzin reaktywacji gospodarczej («BOE» núm. 175, de 24/06/2020).

Coal-mines Act Amendment Act 1903, No 80.

The Wanganui River Trust Act 1891, no 91.

Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, No 7.

Resource Management Act 1991, no 69.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. I S. 236) m.W.v. 01.01.2025).

Orzecznictwo:

Wyrok ETPC z 30.01.1998 r., skarga nr 19392/92, Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji i inni v. Turcja.

Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

Uchwała TK z 12.03.1997 r., W 8/96, OTK 1997, nr 1, poz. 15.

Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 48.

Wyrok TK z 9.02.1999 r., U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, OTK 1999, nr 5, poz. 96.

Wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

Wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1 poz. 4.

Wyrok TK z 19.02.2001 r., SK 14/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 31.

Wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.

Wyrok TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 258.

Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z: 10.12.2002 r., P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 91.

Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43.

Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z: 31.05.2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47.

Wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 24.

Wyrok TK z 12.01.2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

Wyrok TK z 24.01.2006 r., SK 40/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 5.

Wyrok TK z: 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

Wyrok TK z 11.04.2006 r., SK 57/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 43.

Wyrok TK z: 15.05.2006 r., P 32/05, OTK-A 2006, Nr 5, poz. 56.

Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87.

Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

Wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Wyrok TK z 14.11.2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150.

Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

Wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.

Wyrok TK z 17.12.2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181.

Wyrok TK z 7.04.2009 r., P 7/08, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 46.

Wyrok TK z 23.04.2009 r., K 65/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 53.

Wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170.

Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77.

Wyrok TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102.

Wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 56.

Wyrok TK z 30.04.2012 r., SK 4/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 42.

Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 106.

Wyrok TK z 11.12.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78.

Wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 136.

Wyrok z 18.06.2013 r., K 37/12, OTKA 2013, Nr 5, poz. 60.

Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.

Wyrok TK z 18.02.2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.

Wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

Wyrok TK z 25.09.2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95.

Wyrok TK z 10.12.2014 r. K 52/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 118.

Wyrok z 18.12.2014 r. K 50/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 121.

Wyrok TK z 20.01.2015 r., K 39/12, OTK-A 2015/1, poz. 2.

Wyrok TK z 10.02.2015 r., P 10/11, OTK-A 2015, nr 2, poz. 13.

Wyrok TK z 29.09.2015 r., K 14/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 124.

Wyrok TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

Wyrok TK z 8.06.2016 r., K 37/13, OTK-A 2016, nr 28.

Wyrok TK z 19.07.2016 r., Kp 3/15, OTK-A 2016, nr 66.

Postanowienie TK z 2.09.2002 r., K 17/02, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 68.

Postanowienie TK z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

Postanowienie TK z 13.01.2015 r., SK 17/13, OTK-A 2015, Nr 1, poz. 5.

Orzeczenie TK z 12.02.1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1.

Orzeczenie TK z 29.05.1996 r. K 22/95, publ. OTK 1996/3/21.

Orzeczenie TK z 11.12.1996 r. K 11/96, publ. OTK 1996/6/54.

Uchwała SN (7) z 6.12.1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, Nr 5, poz. 65.

Uchwała SN z 25.06.1991 r., III CZP 53/91, niepubl.

Uchwała SN z 30.11.1992 r. III CZP 134/92, OSNCP 1993, Nr 5, poz. 79.

Uchwała SN z 2.02.1993 r., III CZP 164/92, OSNC 1993, nr 7-8, poz. 127.

Uchwała SN z 9.01.1996 r., III CZP 152/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 52.

Uchwała SN z 11.05.2005 r., III CZP 16/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 49.

Uchwała SN z 13.01.2006 r., III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 200.

Wyrok SN z 29.04.2003 r., V CKN 161/01, LEX nr 1130951.

Wyrok SN z 21.04.2021 r., II USKP 43/21, OSNP 2022, nr 9, poz. 89.

Postanowienie SN z 19.10.1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78.

Postanowienie SN z 20.10.1999 r., III CKN 372/98, OSNC 2000, Nr 4, poz. 81, s. 9.

Postanowienie SN z 14.09.2022 r., III USK 560/21, LEX nr 3486913.

Postanowienie SN z 16.11.2022 r., III USK 64/22, LEX nr 3518549.

Postanowienie SN z 22.02.2023 r., III USK 20/22, LEX nr 3554488.

Postanowienie SN z 5.04.2023 r., III USK 88/22, LEX nr 3561918.

Wyrok SA w Szczecinie z 26.03.2019 r., III AUa 547/18, LEX nr 2739623.

Wyrok SA w Szczecinie z 26.03.2019 r., I AGa 215/18, LEX nr 2668198.

Wyrok SA w Warszawie z 12.02.2020 r., V ACa 233/19, LEX nr 2855273.

Wyrok NSA w Białymstoku z 30.11.1999 r., SA/Bk 1354/98, LEX nr 1692733.

Wyrok NSA z 3.11.2005 r., II OSK 121/05, LEX nr 196756.

Wyrok NSA z 16.05.2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006, nr 4, poz. 108.

Wyrok NSA z 18.07.2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445.

Wyrok NSA z 26.07.2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645.

Wyrok NSA z 16.05.2008 r., II OSK 554/07, Legalis nr 135695.

Wyrok NSA z 26.09.2008 r., II FSK 789/07, Legalis nr 543441.

Wyrok NSA z 27.05.2009 r., II FSK 163/08, LEX nr 513321.

Wyrok NSA z 26.06.2009 r., I OSK 1458/08, LEX nr 563281.

Wyrok NSA z 7.04.2010 r., I OSK 1748/09, LEX nr 617464.

Wyrok NSA z 25.11.2010 r., II OSK 1812/09, LEX nr 746811.

Wyrok NSA z 10.08.2012 r., I OSK 1096/11, LEX nr 1217247.

Wyrok NSA z 10.12.2015 r., I OSK 517/15, LEX nr 2067890.

Wyrok NSA z 30.01.2020 r., I OSK 1285/18, LEX nr 3059216.

Wyrok NSA z 1.03.2022 r., III OSK 2738/21, LEX nr 3349510.

Wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169.

Wyrok NSA z 10.12.2015 r., I OSK 517/15, LEX nr 2067890.

Wyrok NSA z 2.03.2021 r., III OSK 236/21, LEX nr 3313747.

Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415.

Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, LEX nr 3392456.

Wyrok NSA z 14.12.2022 r., III OSK 4639/21, LEX nr 3447947.

Wyrok NSA z 12.03.2024 r., III OSK 1465/22, LEX nr 3699369.

Wyrok NSA z 20.03.2024 r., I OSK 185/21, LEX nr 3735158.

Wyrok NSA z 26.11.2024 r., III OSK 1939/24, LEX nr 3814059.

Postanowienie NSA(7w) z 5.11.2007 r., II OPS 3/07, LEX nr 1012167.

Postanowienie NSA z 27.10.2009 r., II OZ 922/09, LEX nr 572073.

Postanowienie NSA z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.10.2009 r., III SA/Wr 368/09, Legalis nr 207620.

Wyrok WSA w Gdańsku z 27.09.2017 r., II SA/Gd 258/17, LEX nr 2369948.

Wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2018 r., II SA/Kr 1588/17, LEX nr 2442124.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2019 r., II SA/Wr 97/19, LEX nr 2698778.

Wyrok WSA w Gdańsku z 17.10.2019 r., III SA/Gd 468/19, LEX nr 2738710.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2024 r., II SA/Gd 402/24, LEX nr 3780780.

Wyrok WSA w Gliwicach z 11.12.2025 r., II SA/Gl 1131/25, LEX nr 3983731.

Wyrok Sądu Najwyższego Królestwa Danii z 18 lutego 2011 r. (sprawy o sygn.: 158/2009, 161/2009 oraz 203/2009).

Rozstrzygnięcia nadzorcze:

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 29.10.2008 r., NK.II.J.S.0911-172/08, niepubl.

Źródła internetowe[1288]:

„Partycypacja" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/partycypacja;5470102.html, (dostęp: 07.02.2024 r.).

„Prywatyzacja" [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/prywatyzacja;2572885.html (dostęp: 20.01.2024 r.).

The Nobel Prize, The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009, https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/ (dostęp: 31.01.2024 r.).

„The situation on Christiania – right now", https://www.christiania.org/info/christiania-2013/ (dostęp: 24.10.2022 r.).

„Christiania: Folkeaktie", https://www.christianiafolkeaktie.dk/index.php (dostęp: 23.10.2022 r.).

Sharing your freedom: Risenga Manghezi at TEDxCopenhagen 2012 [w:] Youtube, https://www.youtube.com /watch?v=vrrHWLSsmIc, (dostęp: 23.10.2022 r.).

"Nu rydder christianitterne selv Pusher Street" [w:] Politiken, https://politiken.dk/indland/kobenhavn/ art5634444/Nu-rydder-christianitterne-selv-Pusher-Street (dostęp: 24.10.2022 r.); zob. także: "Copenhagen cannabis market torn down after shooting" [w:] BBC News, https://www.bbc.com/news/world-europe-37260193 (dostęp: 24.10.2022 r.).

Strona internetowa projektu Centro Interculturale della Città di Torino, http://www.interculturatorino.it (dostęp: 12.05.2025 r.)

Urban Innovative Actions: Co-City - The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation, https://uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin (dostęp: 08.01.2023 r.).

Strona Urzędu Miasta Turynu: Beni comuni – Pacts of collaboration, http://www.comune.torino.it /benicomuni/eng_version/pacts_collaboration/index.shtml (dostęp: 14.01.2023 r.).

Strona Urzędu Miasta Turynu: Beni comuni, Raport ewaluacyjny, http://www.comune.torino.it/benicomuni/ bm~doc/d-2-3-2_final-evaluation_report.pdf (dostęp 14.01.2023 r.).

Wniosek "Proposta di Collaborazione, Progetto di riqualificazione ed espansione delle attività del Centro Interculturale della Città di Torino", Co-City Ambito B5 - Corso Taranto 160, http://www.comune.torino.it/ benicomuni/bm~doc/proposta-di-collaborazione-per-co-city-areab5-corso-taranto-160.pdf, (dostęp: 14.01.2023 r.).

G. Micciarelli, Raport: Path for new institutions: Urban commons in Naples. Legal and political acts for the recognition of Urban Civic and Collective Use, Civic eState, http://www.exasilofilangieri.it/wpcontent/ uploads/2021/09/Relazione-Micciarelli-Urbact.pdf (dostęp: 07.01.2022 r.).

[1288] W kolejności, w jakiej pojawiały się w pracy.

Patto di collaborazione tra Citta' di Torino e Actionaid International Italia Onlus, Associazione Janela, M.A.I.S, RE.TE ONG, Vie D'Incontro S.C.S Onlus per la riqualificazione di spazi e l'espansione di attività del Centro Interculturale, http://www.comune.torino.it/benicomuni/patti_collaborazione/patti_attivi/circ_6/index.shtml, (dostęp: 15.01.2023 r.).

Strona programu „Czysta Energia dla wysp UE" („Clean Energy for EU islands"): https://clean-energy-islands.ec.europa.eu/ (dostęp: 05.02.2023 r.).

International Cooperative Alliance: Cooperative identity, values & principles, https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity (dostęp: 04.02.2023 r.).

EuroCoop: Co-operative Identity, https://www.eurocoop.coop/coop-page/theco-operativeidentity/ (dostęp: 04.02.2023 r.).

International Cooperative Alliance: Cooperative identity, values & principles, https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity (dostęp: 04.02.2023 r.).

Krajowa Rada Spółdzielcza: Zasady Spółdzielcze, https://www.krs.org.pl/spoldzielczosc/zasady-spodzielcze (dostęp: 04.02.2023 r.).

Aran Islands Energy Cooperative, Strona Główna, https://www.aranislandsenergycoop.ie (dostęp: 06.02.2023 r.).

Strona projektu Clean Energy for EU Islands, https://www.clean-energy-islands.ec.europa.eu/news/new-energy-cooperative-apsyrtides (dostęp: 22.02.2023 r.).

Sifnos Energy, Strona Główna https://www.sifnosenergy.gr/ (dostęp: 06.02.2023 r.).

Culatra 2030, Strona Główna, https://www.culatra2030.pt/noticias-newsletter/ (dostęp: 22.02.2023 r.).

Strona internetowa Spółdzielni Energía Bonita: Projekty, https://www.energiabonita.es/proyectos/ (dostęp: 05.02.2023 r.).

„Educación y Energía Bonita sellan un acuerdo pionero para mejorar la eficiencia energética de siete centros de La Palma" https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/sociedad/educacion-energia-bonita-sellan-acuerdo-pionero-mejorar-eficiencia-energetica-siete-centros-palma_1_11517433.html (dostęp: 25.05.2025 r.).

Strona projektu Clean Energy for EU Islands, https://www.clean-energy-islands.ec.europa.eu/news/government-canary-islands-partners-energia-bonita-solar-panel-installation-educational-center (dostęp: 25.05.2025 r.).

Strona internetowa Spółdzielni Energía Bonita, https://www.energiabonita.es/ (dostęp 25.05.2025 r.).

Strona internetowa Spółdzielni Energía Bonita: O nas, https://www.energiabonita.coop/que-y-quienes-somos/ (dostęp: 25.05.2025 r.).

Cooperatives Europe, https://www.coopseurope.coop/ (dostęp: 22.02.2023 r.).

Projekt „Osoba Odra": Strona główna, https://www.osobaodra.pl (dostęp 3.04.2026 r.).

Whanganui River Deed of Settlement Summary, https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-settlements/find-a-treaty-settlement/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-summary/ (dostęp: 18.03.2024).

Whanganui River Deed of Settlement Documents, https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-settlements/find-a-treaty-settlement/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-documents/ (dostęp 18.03.2023 r.).

Record of Understanding in relation to Whanganui River Settlement, https://www.ngatangatatiaki.co.nz/assets/Uploads/Important-Documents/DocumentLibrary_WhanganuiRiverROU.pdf (dostęp: 18.03.2023 r.).

“Mana” [w:] Te Aka Maori Dictionary, https://www.maoridictionary.co.nz/word/3424 (dostęp: 18.03.2023 r.).

Planetary boundaries, Stockholm Resilience Centre, https://www.stockholmresilience.org/research/planetary boundaries.html (dostęp: 26.07.2023 r.),

"Środowisko biologiczne" [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/srodowisko-biologiczne;4010193.html (dostęp: 01.07.2023 r.)

„Korporacja” [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/korporacja;3925941.html (dostęp: 15.08.2023 r.).

„Korporacja” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/korporacja;2564728 (dostęp: 15.08.2023 r.).

„Korporacja” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/7126/korporacja (dostęp: 15.08.2023 r.).

Rzetelność” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/rzetelność.html (dostęp: 12.08.2024 r.).

„Rzetelność” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/4605/rzetelnosc (dostęp: 12.08.2024 r.).

„Sprawność” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/sprawność.html (dostęp: 9.08.2024 r.).

„Sprawność” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/24791/sprawnosc/5177749/urzadzenia (dostęp: 9.08.2024 r.).

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510 (dostęp: 10.07.2023 r.).

Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjęta w 20.06.2007 r., https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c (dostęp: 10.07.2023 r.).

„Model” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/model.html (dostęp: 10.09.2024 r.).

„Model” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/6067/model/1939233/teoretyczny (dostęp: 10.09.2024 r.).

„Potrzeba” [w:] Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/potrzeba;3961121.html (dostęp: 30.12.2024 r.).

„interesariusz” [w:] Wielki Słownik Języka Polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/103107/interesariusz (dostęp: 11.12.2024 r.)

Pozostałe:

Zalecenie Komisji 2003/361/WE dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L z 2003 nr 124).

Zalecenie Komisji (UE) 2023/2836 z dnia 12.12.2023 r. w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz ich skutecznego uczestnictwa w tych procesach (Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2836).

Zalecenie Komisji (UE) 2023/2829 z dnia 12.12.2023 r. w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii oraz uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego (Dz. Urz. UE L. z 2023 nr 2829).

Komunikat Komisji: Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie dobrego rządzenia, COM(2001), 428 final (Dz.Urz UE C z 2001 nr 287).

Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002), 0704 final.

Pakiet dotyczący unii energetycznej – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, Bruksela 25.02.2015 r., COM(2015) 80 final,

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, Bruksela, 30.11.2016 r., COM(2016) 860 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Lepsze stanowienie praw: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, COM(2021, 219 final).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „«Gotowi na 55»: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej", Bruksela 14.07.2021, COM(2021) 550 final.

Komunikat Komisji w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji (2020), Bruksela, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.

Komunikat Komisji w sprawie obrony demokracji (2023), Strasburg, 12.12.2023, COM(2023) 630 final.

Strategia Unii Europejskiej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego (przyjętą w formie komunikatu Komisji z 12.11.2025, COM(2025), 790 final.

Opinia z dnia 02.02.2017 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE" (2017/C 034/07).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4.02.2016 r. w sprawie specyficznej sytuacji wysp (2015/3014(RSP)).

Raport Komisji Europejskiej: European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Industry 5.0: human-centric, sustainable and resilient, Publications Office, 2021.

Report of the fifth session of the World Urban Forum: The right to the city: Bridging the urban divide, Rio de Janeiro, 2010.

Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, przyjęta w 20.06.2007 r.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej

Comission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final.

Deklaracja w sprawie wzmocnienia europejskiej współpracy w obszarze Morza Śródziemnego poprzez badania i innowacje, sporządzona 4 maja 2017 r. w Valletcie.

Deklaracja w sprawie czystej energii dla wysp Unii Europejskiej, sporządzona 18 maja 2017 r. w Valettcie.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 3.12.1968 r. „Problems of the human Environment" (A/RES/2398(XXIII)).

Nowa Agenda Miejska, przyjęta na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Mieszkalnictwa i Zrównoważonego Rozwoju Miast (Habitat III) w Quinto (Ekwador), 20.10.2016 r., A/RES/71/256).

OECD Environmental Performance Reviews: New Zealand 2017, OECD Publishing, Paryż 2017.

Clean Energy for EU Islands: Agenda para la Transitión a la Energía Limpia: La Palma, 2019.

Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm VI kadencji, druk 3942.

Projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, Sejm VIII kadencji, Druk nr 2051.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, Druk UD33.

Peeters P., Gössling S., Klijs J., Milano C., Novelli M., Dijkmans C., Eijgelaar E., Hartman S., Heslinga J., Isaac R., Mitas O., Moretti S., Nawijn J., Papp B., Postma A., Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018.

Pörtner H.-O., Roberts D.C., Tignor M.,Poloczanska E.S., Mintenbeck K., Alegría A., Craig M., Langsdorf S., Löschke S., Möller V., Okem A., Rama B. (red.), IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge-New York, 2022.

Coenen F., Chalkiadakis G., Akasiadis Ch., Tsoutsos T., Hoppe T., Exploring energy saving policy measures by renewable energy supplying cooperatives (REScoops) [w:] Proceedings of the ECEEE 2017 Summer Study on Energy Efficiency: Consumption, Efficiency and Limits, Hyeres, France, 29 May–3 June 2017.

Annex 5 – Community energy legislation in Spain [w:] De Brouwer A., Carrero M.M., Rakecevic L., Clean energy for EU islands: Study on regulatory barriers and recommendation for clean energy transition on the islands Spain, Clean energy for EU islands, 2022.

Raport: Co-City Evaluation Report, s. 22.

Cocolina C.Q., The power of Cooperation. Cooperatives Europe key figures 2015, Cooperatives Europe, 2016

Iaone Ch., The Co-City Project journal No. 1, Urban Innovative Actions 2018.

Iaone Ch., The Co-City Project Zoom-in No. 2, Urban Innovative Actions 2020.

Iaone Ch., The Co-City Project Journal No. 3, Urban Innovative Actions, 2018.

Iaone Ch., The Co-City Project Journal No. 4, Urban Innovative Actions, 2019.

Record of Understanding in relation to Whnganui river settlement, 2011.

Ruruku Whakatupua. Te mana o te Iwi o Whanganui, 2014.

Ruruku Whakatupua. Whanganui river deed of settlement between the Crown and Whanganui Iwi: Summary of the historical background to the Whanganui River claims of Whanganui Iwi.

Proyecto Estatutos de la Cooperativa Energía Bonita.