

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Zakład Nauki Administracji

mgr Bartosz Wilk

Autoreferat rozprawy doktorskiej

**INSTYTUCJA INICJATYWY LOKALNEJ  
JAKO FORMA KOPRODUKCJI USŁUG PUBLICZNYCH.  
STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE**

**Promotor:**

dr hab. Dawid Sześciło

**Recenzenci:**

dr hab. Monika Augustyniak, prof. Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. Uniwersytetu  
Ekonomicznego w Krakowie

Warszawa, wrzesień 2021

## I. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy doktorskiej

Tytułowa „inicjatywa lokalna” to nie rodzajowe określenie pewnego rodzaju aktywności na szczeblu samorządowym, ale nazwa konkretnej instytucji prawnej, która w 2010 r. została uregulowana w rozdziale 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup>. Nazwa omawianego instrumentu prawnego nie stała się popularna tak jak nazwa innego narzędzia włączającego mieszkańców w sprawach publicznych, jakim jest budżet obywatelski. W konsekwencji, sformułowanie „inicjatywa lokalna” może być rozumiana dosłownie, nie zaś jako nazwa określonego instrumentu prawnego<sup>2</sup>.

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

Teoretyczne ramy rozważań stanowi koncepcja współczesnego zarządzania publicznego, jaką jest koprodukcja usług publicznych (*public services co-production*), w której cele programowe wpisuje inicjatywa lokalna. Na potrzeby przedstawionej pracy wykorzystywane będzie też pojęcie koprodukcji zadań publicznych, z uwagi na to, że rozważania dotyczą nie tyle zjawiska świadczenia usług publicznych, o ile wykonywania zadań publicznych. Rozprawa nie koncentruje się tylko na instytucji inicjatywy lokalnej, ale dotyka szerszego zagadnienia wykonywania zadań publicznych wraz z udziałem mieszkańców.

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

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).

<sup>2</sup> Sformułowanie „inicjatywa lokalna” pojawia się na przykład w kontekście oddolnych ruchów, podejmowanych na rzecz dokonania zmian podziału terytorialnego (tak: P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 21).

Instytucja inicjatywy lokalnej jawi się jako szczególny instrument prawny w polskim porządku prawnym. Cechą wyróżniającą inicjatywę lokalną jest koprodukcowanie zadań nie tylko w zakresie planowania lub projektowania przedsięwzięć, ale także w bezpośrednim ich wykonywaniu. Przybiera to postać świadczenia pracy społecznej, czy też wnoszenia wkładów rzeczowych lub finansowych.

Pomimo tego, że inicjatywa lokalna funkcjonuje już od ponad dekady, w literaturze przedmiotu nie przedstawiono dotąd wyników kompleksowych badań nad funkcjonowaniem tego narzędzia, czy też wyników ewaluacji funkcjonowania obowiązujących regulacji. Nauka prawa zajmuje się inicjatywą lokalną jedynie incydentalnie, wydane publikacje miały charakter co najwyżej przyczynkowski, natomiast opracowania i materiały przygotowywane przez organizacje pozarządowe mają charakter porządkujący i popularnonaukowy. Przeprowadzone badania mają na celu wypełnienie tej luki. Inspiracją do podjęcia badań było także osobiste doświadczenie, dotyczące analizowania funkcjonowania inicjatywy lokalnej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem podjęcia badań było wysunięcie wniosków i postulatów odnoszących się do wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem koprodukcji, co wpisuje się w szersze rozważania o modelu i formach wykonywania zadań publicznych. Zakłada się, że wyniki badań będą miały istotne znaczenie zarówno dla organów władzy publicznej, które przyjmują regulacje dotyczące inicjatywy lokalnej oraz organizują korzystanie z tego instrumentu prawnego, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnie. Prowadzone badania dotyczą bowiem efektów prawodawczej aktywności władzy centralnej, jak również praktyki funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje bowiem uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Organ wykonawczy natomiast rozpatruje wnioski i w ten sposób decyduje o wykorzystaniu tego instrumentu prawnego.

Przedstawiona rozprawa zawiera główne wyniki badań, prowadzonych w ramach projektu pn. *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, realizowanego na Uniwersytecie Warszawskim w ramach programu Preludium 14, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (projekt o numerze 2017/27/N/HS5/00119).

## **II. Problem badawczy oraz cele badawcze**

Celem przedstawionej rozprawy jest odpowiedź na następujące pytanie badawcze – Czy uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym zapewniło istnienie ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych?

Problem badawczy dotyczy skuteczności polityki regulacyjnej<sup>3</sup>, polegającej na odgórnym, scentralizowanym normowaniu zagadnień, związanych z wykonywaniem lokalnych zadań publicznych. Instytucja inicjatywy lokalnej jest unikatowym w polskim porządku prawnym

---

<sup>3</sup> R.V. Gestel, H-W. Micklitz, *Why Methods Matter in European Legal Scholarship*, "European Law Journal", nr 3 (20)/2014, s. 301-302.

instrumentem prawnym, którego elementem konstrukcyjnym jest wykonywanie zadań publicznych z udziałem mieszkańców, przy czym udział ten nie ogranicza się do wspólnego planowania, projektowania lub finansowania zadań publicznych, ale przejawia się w udziale w bezpośrednim wykonywaniu tychże zadań. Zarazem, regulacja prawna inicjatywy lokalnej wpisuje się w charakterystyczną dla Polski centralizację narzędzi koprodukcji zadań publicznych. Zaznaczyć przy tym należy, że ramy prawne, o których mowa w postawionym pytaniu badawczym, dotyczą zarówno regulacji centralnej, jak i praktyki prawodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźniki, pozwalające na udzielenie twierdzącej odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, są następujące:

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

Z przedstawionym problemem badawczym powiązane są cele badawcze, zaprezentowane poniżej. Zarówno wskazanemu problemowi badawczemu, jak i celom badawczym, podporządkowana jest struktura rozprawy.

<b>Czy uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym zapewniło istnienie ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych?</b>	
<i>Cel badawczy</i>	<i>Rozdział pracy</i>
<b>C1.</b> Ustalenie źródła prawnej regulacji inicjatywy lokalnej, w tym czy inicjatywa lokalna lub inne instytucje prawne, podobne do inicjatywy lokalnej, funkcjonowały przed 12 marca 2010 r., a jeśli tak, to z jakimi barierami prawnymi wiązała się praktyka ich funkcjonowania.	rozdział 2-3
<b>C2.</b> Ustalenie, czy z analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego inicjatywy lokalnej, wynika konkretny cel wprowadzenia instytucji inicjatywy lokalnej, a jeśli tak, to czy opierał się na uzasadnionych założeniach.	rozdział 4
<b>C3.</b> Zdiagnozowanie ewentualnych barier systemowych, utrudniających koprodukowanie zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego	rozdział 4
<b>C4.</b> Ustalenie, czy organy jednostek samorządu terytorialnego wywiązują się z nałożonych obowiązków uchwałodawczych.	rozdział 5
<b>C5.</b> Ustalenie ewentualnych barier w prawie lokalnym, utrudniających funkcjonowanie inicjatywy lokalnej.	rozdział 6

### III. Struktura pracy

Pierwszy rozdział ma charakter teoretyczny i porządkujący. Przedstawiono w nim rezultaty badań nad pojmowaniem „koprodukcji usług publicznych”, jej odmian oraz dylematów regulacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń regulacyjnych. Choć koprodukcja, jako zjawisko badane w ramach zarządzania publicznego, odnosi się do pojęcia usługi publicznej, to w przedstawionej rozprawie koprodukcja jest wiązana z wykonywaniem zadań publicznych. Ma to związek z prowadzeniem badań z zakresu nauk prawnych.

Drugi rozdział poświęcono analizie modelu regulacji czynu społecznego, czyli narzędzia prawnego, funkcjonującego w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Odniesiono się też do instytucji *subbotnika* i *voskresnika*, stanowiących prawzór czynu społecznego. Choć narzędzi tych nie można uznać za przykłady koprodukcji usług publicznych, z uwagi na jedynie fasadową dobrowolność z ich korzystania przez obywateli, to są one przykładem włączania członków społeczeństwa do wykonywania zadań publicznych. W związku z tym, analiza podejścia regulacyjnego, zastosowanego w przypadku czynu społecznego, jest cenna do dalszych rozważań, odnoszących się już do koprodukcji zadań publicznych.

W trzecim rozdziale przeanalizowano ewolucję instytucji czynu społecznego w latach 1990-2010 oraz praktykę wprowadzania na poziomie lokalnym innych narzędzi koprodukcji zadań publicznych w tym czasie. Istotnym elementem rozważań jest analiza spraw sądowych, związanych z funkcjonowaniem narzędzi koprodukcji zadań publicznych w czasie poprzedzającym wprowadzenie inicjatywy lokalnej do polskiego prawa. Analiza we wskazanym zakresie ujawniła bariery regulacyjne, z którymi wiązało się funkcjonowanie narzędzi koprodukcji bez przyjęcia ram prawnych na poziomie centralnym.

W rozdziale czwartym dokonano, z jednej strony, analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie inicjatywy lokalnej do polskiego prawa. Rozważania te miały na celu ustalenie celu wprowadzenia instytucji inicjatywy lokalnej do polskiego prawa oraz ocenę, czy cel ten opierał się na uzasadnionych założeniach. Z drugiej strony, w czwartym rozdziale dokonano analizy obowiązujących regulacji odnoszących się do tego narzędzia prawnego, w celu zdiagnozowania barier systemowych, utrudniających koprodukcję zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego.

W piątym rozdziale dokonano analizy funkcjonowania inicjatywy lokalnej w świetle danych wtórnych oraz – co kluczowe – przedstawiono wyniki analizy ilościowej, poczynionej na potrzeby przedstawionej rozprawy. W dalszej kolejności w rozdziale przedstawiono efekt poszukiwań możliwych powodów nieefektywnego wypełniania obowiązku prawodawczego przez jednostki samorządu terytorialnego. Zbadano w tym celu praktykę organów nadzorów w zakresie uchwał, przyjmowanych na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Finalnie, przeanalizowano prawne instrumenty przeciwdziałania zaniechaniu prawodawczemu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem istniejących barier prawnych.

W szóstym rozdziale przedstawiono wyniki badania jakościowego nad modelami regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. W pierwszej kolejności analizie poddano

obligatoryjne elementy uchwał, przyjmowanych na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. tryb oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz szczegółowe kryteria oceny tychże wniosków. W dalszej kolejności analizie poddano praktykę regulowania przez organy stanowiące innych zagadnień, wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

Odpowiedź na pytanie badawcze przedstawiono we wnioskach końcowych rozprawy. Natomiast wyniki poszczególnych celów badawczych zostały przedstawione we wnioskach, uwieczniających poszczególne rozdziały przedstawionej rozprawy.

#### IV. Metody badawcze

W przedstawionej rozprawie wykorzystano przede wszystkim metody badawcze, charakterystyczne dla nauk prawnych. Uzupełniająco, posłużono się metodami wykorzystywanymi w naukach społecznych. Wykorzystanie ostatnich z wymienionych metod jest związane z obszarem badań, dotyczących administracji publicznej<sup>4</sup>. Przeprowadzone badania mają aplikacyjny charakter, dlatego też refleksja nad normatywnym kształtem jest związana z wnioskami z praktyki funkcjonowania sektora publicznego<sup>5</sup>.

W pierwszym rozdziale, mającym charakter teoretyczny i porządkujący, wykorzystano metodę teoretycznoprawną, polegającą na analizie literatury przedmiotu, oraz, pomocniczo, metodę dogmatycznoprawną (zwaną też metodą formalno-dogmatyczną)<sup>6</sup>, opierającą się na analizie regulacji prawnych oraz orzecznictwa sądów i trybunałów<sup>7</sup>. Zastosowana metoda korzysta z dorobku doktryny i orzecznictwa nie tyle w zakresie opisu prawa *de lege lata* (*description*), co w zakresie proponowanych rozwiązań problemów prawnych (*prescription*), jak i uzasadnienia obowiązujących regulacji (*justification*)<sup>8</sup>.

Dla realizacji celów badawczych C1-C2 w przeważającej mierze wykorzystano metodę historycznoprawną, odnoszącą się do badania „historycznego rodowodu”<sup>9</sup> instytucji inicjatywy lokalnej. Analizie zostały poddane akty prawne, obowiązujące w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak również archiwalia. Wykorzystaną techniką badawczą był przeglądów aktów prawnych, dostępnych publicznie, jak również kwerenda w Archiwum Akt Nowych

---

<sup>4</sup> J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 403-405.

<sup>5</sup> S. V. Thiel, *Research Methods in Public Administration and Public Management An Introduction*, Abingdon: Taylor & Francis 2014, s. 4.

<sup>6</sup> P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historycznoprawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1/2001, s. 23-28.

<sup>7</sup> Określenie zakresu metody dogmatycznoprawnej jawi się jako konieczne, z uwagi na rozbieżności co do tego, czy stosowanie tej metody obejmuje tylko egzegzęzę tekstu prawnego, czy także analizę literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego (zob. D.V. Kędziński, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje prawa prywatnego” nr 3/2018, s. 13-17). Zob. też: H. Izdebski, *Ile jest nauki w nauce?*, Warszawa 2018, s. 78.

<sup>8</sup> J. M. Smits, *What Is Legal Doctrine? On The Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research*, [w:] *Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue*, red. R. V. Gestel, H. Micklitz, E. Rubin, Cambridge 2017, 213-221.

<sup>9</sup> P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7-8/2011, s. 26-27.

w Warszawie oraz w Archiwum Państwowym w Szczecinie. We wskazanych archiwach ujawniono zbiory, dotyczące analizowanego zagadnienia. Celem kwerendy było pozyskanie danych wtórnych dotyczących funkcjonowania instytucji czynu społecznego. Metodę historycznoprawną wykorzystano także w zakresie analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozdziału 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oprócz danych ogólnie dostępnych na archiwalnych stronach parlamentarnych, przeprowadzono kwerendę biblioteczną w Archiwum Sejmu, wchodzącym w skład Biblioteki Sejmowej. Przeprowadzenie analizy wymagało między innymi odsłuchania nagrań audio z Podkomisji stałej do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi (udostępnionych przez Archiwum Sejmu), gdyż nie sporządzono zapisów posiedzeń tej Podkomisji.

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

Realizacja celów badawczych C4 i C5 wymagała skorzystania z metod charakterystycznych dla nauk społecznych. W pierwszej kolejności dokonano badania empirycznego, polegającego na jakościowej i ilościowej analizie aktów stosowania prawa (treści uchwał jednostek samorządu terytorialnego). Badanie jakościowe objęło 864 uchwały organów stanowiących, dotyczące 772 jednostek samorządu terytorialnego. Choć uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są też źródłem prawa, to badania empiryczne traktowały je jako akty stosowania prawa, tj. formę wykonania przez organy stanowiące upoważnienia ustawowego. Analizie poddano także dane wtórne, dotyczące stosowania inicjatywy lokalnej. W dalszej kolejności przeprowadzono badanie empiryczne, dotyczące praktyki (w tym zwłaszcza skali) wykorzystywania instytucji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. Badanie polegało na analizie ilościowej i jakościowej danych, uzyskanych z 702 jednostek samorządu terytorialnego w odpowiedzi na skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Kluczowe znaczenie dla wniosków końcowych ma badanie jakościowe praktyki prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazano powyżej, analizie poddano 864 uchwały organów stanowiących, dotyczące 772 jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie tak obszernym materiałem badawczym wymagało wykorzystania programu do jakościowej analizy danych (MAXQDA 2018). Za sprawą zastosowanej techniki badawczej, analizie jakościowej została poddana każda uchwała, co znalazło wyraz w zakodowaniu w programie informacji istotnych do analizy. Na podstawie zebranych (zakodowanych) danych, możliwe było następnie przeprowadzenie zarówno analizy jakościowej, przedstawiającej różne modele regulacji, jak i analizy ilościowej, ukazujących częstotliwość występowania podejść regulacyjnych na tle wszystkich badanych jednostek.

Wybraną grupą badawczą są, co do zasady, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, w których zdiagnozowano (zgodnie z założeniami metodologicznymi) obowiązywanie

uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Przeprowadzenie badań na tak szerokiej, a zarazem pełnej – co do zasady – grupie badawczej, było podyktowane postawionym celom badawczym. Brak ograniczenia w zakresie grupy badawczej umożliwił także przeprowadzenie analizy jakościowej, która dostarcza istotnej wiedzy nie tylko o funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej, ale także m.in. praktyce funkcjonowania organów nadzoru nad samorządem.

Badanie empiryczne polegało także na jakościowej analizie wszystkich ujawnionych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów (86 aktów administracyjnych) oraz zdiagnozowanych jednostkowych uchwał regionalnych izb obrachunkowych. Analizie poddano także dane wtórne, takie jak: informacja o wynikach kontroli, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, czy też sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Pomocniczo, zwracano się o udostępnienie koniecznych danych w trybie dostępu do informacji publicznej (m.in. do urzędów wojewódzkich). Uzupełniająco wykorzystano badanie studiów przypadków (*case study*), zwłaszcza w odniesieniu do spraw sądowych. Dane o sprawach sądowych pozyskano zarówno z bazy orzeczeń sądów administracyjnych, jak również z innych danych wtórnych. Wykorzystana analiza studiów przypadków była konieczna ze względów eksploracyjnych<sup>10</sup>, związanych z ustaleniem barier prawnych koprodukcji zadań publicznych w latach 1990-2010 oraz zdekodowaniem podejścia sądów administracyjnych po roku 2010 względem regulacji instytucji inicjatywy lokalnej.

W początkowej części pracy odniesiono się do przykładów instrumentów podobnych do polskiej inicjatywy lokalnej, funkcjonujących w innych państwach. Jednakże, analiza literatury przedmiotu (*desk research*) nie dostarczyła istotnych przykładów centralnego regulowania koprodukcji lokalnych zadań publicznych w sposób zbliżony do inicjatywy lokalnej. Z tego względu, wykorzystywanie przykładów i doświadczeń z innych państw nie wypełnia znamion badania prawnoporównawczego, ma charakter jedynie uzupełniający. Podczas owego komponentu międzynarodowego przedstawiono m.in. holenderskie instrumenty koprodukcji zadań publicznych na poziomie lokalnym. Jest to efekt wyjazdu, który odbyłem się przy wsparciu finansowym uzyskanym z Programu zintegrowanych działań na rzecz rozwoju Uniwersytetu Warszawskiego (ZIP), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Podczas wyjazdu, który odbył się w dniach 12-26 czerwca 2020 r., poza kwerendą biblioteczną i spotkaniami naukowymi, przeprowadziłem m.in. rozmowy z osobami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie opisanych narzędzi koprodukcji w trzech miastach: Rotterdamie, Utrechcie i Baarn.

---

<sup>10</sup> A. Argyrou, *Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research*, "Utrecht Law Review", nr 3(13)/2017, Special Issue: Methodology of Legal Research, s. 101.



## V. Ustalenia badawcze

Przedstawione badania jednoznacznie wskazują, że uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym w kształcie, w jakim nastąpiło to w 2010 r., nie zapewniło istnienia ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych.

W państwie zdecentralizowanym, regulowanie sposobu wykonywania zadań publicznych, w tym w ramach koprodukcji, jest przejawem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Inicjatywa lokalna stała się kolejnym instrumentem prawnym (obok, *per exemplum*, budżetu obywatelskiego, lub raportu o stanie gminy, powiatu lub województwa), które poddano ustawowej regulacji. Nie zapewniono przy tym ram prawnych sprzyjających koprodukcji. Wątpliwe jest też osiągnięcie zakładanego celu, którym było ograniczenie tzw. korupcji politycznej w związku z zawieraniem przez organ wykonawczy umów z mieszkańcami.

Instytucja inicjatywy lokalnej jest przykładem „spirali formalizmu”. Różne mechanizmy koprodukcji lokalnych usług publicznych były stosowane przed 2010 r. Wykorzystywano różnorodne podejścia regulacyjne, różniące się stopniem formalizacji. Jednakże, funkcjonowanie tych narzędzi napotkało na wątpliwości organów nadzoru i sądów administracyjnych. Z jednej strony, kwestionowano możliwość kontraktowania przez władze lokalne wspólnego wykonywania zadań publicznych w świetle braku wyraźnej podstawy prawnej. Z drugiej zaś strony, podważano możliwość określania przez organ stanowiący zasad koprodukcji zadań publicznych z udziałem mieszkańców. Błędne pojmowanie zasady legalizmu było podstawą przyjęcia jeszcze bardziej sformalizowanej regulacji inicjatywy lokalnej, która obowiązuje od 2010 r.

Fiaskiem zakończyło się nałożenie przez ustawodawcę obowiązku określenia przez organy stanowiące ram prawnych koprodukcji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej. W świetle przeprowadzonych analiz,  $\frac{3}{4}$  jednostek samorządu terytorialnego nie przyjęło wymaganej przez prawo uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego. System prawny nie zawiera instrumentów, które pozwoliłyby efektywnie przeciwdziałać takiemu zaniechaniu. Organ nadzoru nie ma kompetencji do skarżenia bezczynności prawodawczej, a skarżenie tej bezczynności przez mieszkańców utrudnia przyjęta w prawie samorządowym koncepcja skargi. Niewystarczające są także kompetencje procesowe sądu administracyjnego. Do czasu wprowadzenia systemowych zmian legislacyjnych w tym względzie, nieefektywne będzie przyjmowanie przez władze centralne polityki publicznej, której wykonanie wiązałoby się z nałożeniem na samorządy obowiązków prawodawczych.

Centralna regulacja inicjatywy lokalnej, czy szerzej – narzędzi koprodukcji zadań publicznych – może się sprawdzić wówczas, gdy, z jednej strony, korzystanie z instrumentu prawnego nie jest obligatoryjne, a z drugiej strony, wiąże się z korzyściami dla jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdzają to doświadczenia funduszu sołeckiego, którego centralizacja jest związana z wprowadzeniem mechanizmu wsparcia finansowego przy realizowaniu określonej polityki publicznej. O ile w przypadku funduszu sołeckiego przedmiotem tej polityki jest wspieranie obszarów wiejskich, o tyle w przypadku inicjatywy

lokalnej mogłoby to być wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Refundowanie części wydatków, ponoszonych przez samorządy terytorialne w związku z inicjatywą lokalną, mogłoby stać się istotnym elementem stymulującym.

Nawet w jednostkach samorządu terytorialnego, w których przyjęto wymaganą przez prawo uchwałę, inicjatywa lokalna nie była powszechnie wykorzystywana. Przeprowadzone badanie empiryczne, dotyczące lat 2018-2020, potwierdza wnioski, płynące z analizy danych wtórnych, odnoszących się do wcześniejszego okresu. Inicjatywa lokalna znajduje praktyczne zastosowanie w ok. 5% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (przy czym odsetek ten jest wyższy w grupie gmin, będących miastami na prawach powiatu). Wątpliwe jest zatem, aby samo przyjęcie uchwały przez określony organ stanowiący stymulowało do koprodukcji zadań publicznych.

Badanie empiryczne uchwał organów stanowiących dowiodło, że ogólna regulacja inicjatywy lokalnej nie zapewniła wdrożenia standardu regulacji sprzyjających koprodukcji zadań publicznych. Aż w 91,19% jednostek samorządu terytorialnego, w których przyjęto uchwałę na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, istnieje co najmniej jedna regulacja, stanowiąca barierę formalną koprodukcji zadań publicznych. Lokalni prawodawcy korzystali z doświadczeń regulacyjnych sprzed 2010 r., które zaś wielokrotnie nawiązywały do peerelowskiego prawodawstwa, dotyczącego czynu społecznego. Lokalne prawo nawiązuje nie tylko do poszczególnych przepisów, funkcjonujących przed 2010 r., ale generalnie do modelu regulacji, który zakładał szersze kompetencje organów stanowiących, nieograniczające się tylko do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Ustawowa regulacja inicjatywy lokalnej, premiująca pracę społeczną mieszkańców, nie uchroniła praktyki funkcjonowania inicjatywy lokalnej od wystąpienia tzw. efektu św. Mateusza, stanowiącego zagrożenie regulacyjne koprodukcji. Aż 98,60% badanych jednostek samorządu terytorialnego przyjęło takie kryteria liczbowe, które premiowały osoby o większych zasobach, choć celem inicjatywy lokalnej było stworzenie inkluzyjnych warunków do partycypacji społecznej.

Trudności skutecznego wdrożenia inicjatywy lokalnej, jako instrumentu prawnego sprzyjającego koprodukcji zadań publicznych, wynikają także z problemów systemowych. Wojewodowie, jako organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, zakwestionowali jedynie 8,86% wszystkich uchwał, podjętych na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podczas gdy w 97,41% jednostek samorządu terytorialnego (752 z 772 jednostek), w których podjęto wskazane uchwały, występuje co najmniej jedna regulacja, stanowiąca barierę formalną koprodukcji zadań publicznych lub regulacja wkraczająca w ustrojowe kompetencje organu wykonawczego.

Czynienie przez wojewodów użytku z przyznaných kompetencji nadzorczych jest dalece niewystarczające. Praktyka nadzorcza jest daleka od jednolitości, przez co trudno uznać, że organy nadzoru pełnią istotną rolę w celu zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania inicjatywy lokalnej. Na obszarze jedynie połowy województw wydano więcej niż jedno

rozstrzygnięcie nadzorcze na przestrzeni około 10 lat funkcjonowania inicjatywy lokalnej w polskim systemie prawnym. Na obszarze trzech województw wydano łącznie ponad połowę wszystkich rozstrzygnięć nadzorczych. Z kolei na obszarze czterech województw nie ujawniono żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Eliminacja barier formalnych w lokalnym prawie nie może też być efektywnie prowadzona przez samych mieszkańców, z uwagi na konstrukcję skargi na akty prawne organów jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów, dążenie przez władze centralne do upowszechnienia koprodukcji zadań publicznych i wprowadzenia standardu lokalnych aktów prawnych, nie może być efektywnie wdrażane w sposób, przyjęty w odniesieniu do inicjatywy lokalnej. Zarazem, odgórna regulacja w sposób nieproporcjonalny ograniczyła kompetencje organów samorządowych, usztywniając tym samym omawiany instrument prawny.

Celem przedstawionej pracy, będącej rozprawą z zakresu nauk prawnych, było zdiagnozowanie barier prawnych, utrudniających efektywne wykorzystywanie inicjatywy lokalnej w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. Z tego względu, przedstawiona rozprawa nie dostarcza wiedzy o innych, pozaprawnych barierach i zagrożeniach korzystania z inicjatywy lokalnej. Można ich poszukiwać na wielu płaszczyznach, w tym związanych z polityką na szczeblu lokalnym (polityką wobec administracji, w tym zwłaszcza udziału trzeciego sektora), z zarządzaniem (m.in. deficytami zasobów finansowych, lub niedostatek wiedzy i doświadczenia ze strony osób, które organizują proces koprodukcji w ramach inicjatywy lokalnej). Pozaprawne bariery koprodukcji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej pozostawiają niezagospodarowaną przestrzeń badawczą dla przedstawicieli innych dyscyplin nauk społecznych. Wyniki badań w tej mierze byłyby istotnym wkładem dla oceny funkcjonowania koprodukcji lokalnych zadań publicznych.

W obszarze badań z zakresu dyscypliny nauk prawnych wciąż niedostatecznie zbadane pozostają bariery formalne funkcjonowania innych narzędzi koprodukcji zadań publicznych. Z uwagi na centralistyczną tendencję ustawodawcy, zastosowane w przedstawionej rozprawie techniki badawcze umożliwiają zbadanie skuteczności i celowości ustawowej regulacji tychże narzędzi prawnych, takich jak: budżet obywatelski, fundusz sołecki, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, czy też powoływanie opiniodawczo-doradczych organów konsultacyjnych. Dalsze badania z zakresu nauk prawnych powinny też koncentrować się na poszukiwaniach nowych, uproszczonych form włączania do systemu wykonywania zadań publicznych mieszkańców i niezinstytucjonalizowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (m.in. grup nieformalnych). Pożądane jest także eksplorowanie narzędzi prawnych, wykorzystywanych obecnie w praktyce samorządowej (m.in. regranting), w celu ustalania występujących barier regulacyjnych, zwłaszcza na poziomie centralnym.