

Grzegorz Samitowski

Streszczenie pracy doktorskiej pt.

***Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej
gospodarki odpadami komunalnymi***

Przedmiot pracy

Przedmiotem niniejszej pracy są szczegółowe rozważania dotyczące charakterystyki zadań publicznych realizowanych przez administrację szczebla gminnego. W ramach prowadzonej analizy sformułowano postulat dotyczący proponowanego sposobu klasyfikowania tego rodzaju zadań, wypracowany przy uwzględnieniu dorobku nauki zarządzania. Ponadto, zaproponowano koncepcję modelowego kształtowania regulacji prawnej w ich zakresie, opartą na założeniu, w myśl którego zadania te – co do zasady – stanowią wieloaspektowe konglomeraty działań realizowanych na potrzeby osiągnięcia danego celu publicznego. Osią przedmiotowej koncepcji jest przyjęcie, iż zadania publiczne – rozumiane za M. Górskim jako zachowania aparatu administracji konieczne do urzeczywistnienia określonego celu państwa, za pomocą wyznaczonych środków i form działania – powinny być konstruowane przy uwzględnieniu systemowego charakteru regulacji, zapewniającego:

- a) kompletność katalogu zadań publicznych ustanowionych na potrzeby osiągnięcia danego celu (rozumianą jako stan, w którym administracja wyposażona zostaje w adekwatny, wyczerpujący zakres instrumentów służących osiągnięciu celu),
- b) spójność katalogu zadań publicznych (rozumianą jako logiczne powiązanie elementów zbioru zadań publicznych w danych obszarze, uwzględniające potrzebę realizacji „wiązki zadań” na potrzeby osiągnięcia wyznaczonych celów).

Wypracowaną koncepcję tzw. systemu zadań publicznych, odwołującą się do kształtowania zadań w obrębie danej dziedziny działalności administracyjnej w sposób uwzględniający sformułowane powyżej wymagania, zilustrowano poprzez skonfrontowanie jej założeń z regulacją prawną w zakresie gminnej gospodarki odpadami komunalnymi (opierając się w tym zakresie przede wszystkim na postanowieniach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Powyższe pozwoliło na dokonanie kompleksowej oceny stanu tejże regulacji oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda* w zakresie obszarów, w obrębie zidentyfikowano brak kompletności lub spójności analizowanych zadań publicznych.

Konstrukcja pracy

Praca złożona została z trzech części tematycznych. Część I poświęcono charakterystyce kluczowych dla niniejszej pracy kategorii pojęciowych. Przyjęto, iż na potrzeby odpowiedniego scharakteryzowania instytucji zadania publicznego, niezbędne jest wykazanie jej relacji w stosunku do kategorii interesu publicznego oraz celu publicznego. Na te cele przeprowadzono analizę stanowisk doktryny odnoszących się do wskazanych pojęć, uzupełnioną o próbę autorskiego określenia ich charakterystyki. Interpretując elementy wspomnianej triady pojęciowej („interes publiczny – cel publiczny – zadanie publiczne”) starano się uwzględnić aspekty z pogranicza prawa oraz innych nauk społecznych, dążąc do ukazania możliwych kierunków ostrożnej reinterpretacji tych pojęć, m.in. w kontekście ewolucji samej administracji publicznej, zmieniającej stopniowo swoją rolę od „strażnika” realizacji określonych nakazów i zakazów do organizatora szeregu dziedzin życia społecznego. Część I zwieńczono poprzez sformułowanie charakterystyki wskazanego powyżej systemu zadań publicznych, stanowiącej bazę dla dalszych rozważań.

W ramach Części II analizie poddano zagadnienie realizacji zadań publicznych przez samorząd gminny, wychodząc od określenia koncepcji rozumienia samorządu, wywodzonej w oparciu o kontekst wykraczający poza obszar nauk prawnych. Próba uchwycenia mechanizmów społecznych rządzących formowaniem się wspólnot lokalnych oraz wykształcaniem się regulacji strukturyzujących ich funkcjonowanie – podejmowana przy uwzględnieniu refleksji historycznej – pozwoliła na uwypuklenie aspektów niekiedy niedostrzeganych w ramach analizy istoty samorządu (jak np. akcentowane w ramach niniejszej pracy zjawisko swoistego „prądu oddolnego”, przejawiające się w stopniowym rozszerzaniu regulacji prawnej w zakresie zadań samorządowych o aspekty funkcjonowania wspólnot lokalnych uprzednio realizowane metodami „obywatelskimi”, nieformalnymi; zjawisko to scharakteryzowano jako przeciwagę dla klasycznie rozumianej decentralizacji, polegającej na „przesuwaniu na niższy szczebel” zadań pierwotnie realizowanych przez administrację centralną; jak podkreślono w ramach pracy, oba te zjawiska występują łącznie i dla obu swoistym zwornikiem jest zasada subsydiarności – raz przemawiająca za realokacją zadania danej wspólnoty z poziomu nieformalnego na poziom regulacji samorządowej, np. z uwagi na wywodzoną z przesłanek prakseologicznych konieczność realizowania zadania przy wykorzystaniu przymusu administracyjnego, innym zaś razem wyrażająca się występowaniem racjonalnych, efektywnościowych przesłanek dla przeniesienia danych kompetencji z poziomu centralnego na bardziej adekwatny – np. z uwagi na możliwość lepszego rozeznania uwarunkowań lokalnych – poziom samorządowy).

Przeprowadzoną analizą charakterystyki samorządowych zadań publicznych objęto zagadnienie dystynkcji zadań własnych oraz zleconych, w stosunku do których podjęto próbę określenia, w jakim stopniu ich klasyczne wyróżnienie współgra z realiami aktualnej regulacji

samorządowej. Odniesiono się ponadto do kategorii zadań o charakterze użyteczności publicznej, starając się wskazać zarówno ich status prawny, jak i odnieść się do występujących w stosunku do nich – częstokroć niedostrzeganych – aspektów natury ekonomicznej, a to w kontekście słusznej obserwacji M. Szydły, w myśl której w stosunku do tejże kategorii zadań w doktrynie do pewnego stopnia upowszechnione zostało rozumienie oparte na anachronicznym interpretowaniu roli i charakterystyki zadań użyteczności publicznej jako „z natury nierynkowych”.

Analizę zadań publicznych realizowanych przez samorządy gminne uzupełniono o charakterystykę kategorii określanej mianem gospodarki komunalnej, której omówienie dało asumpt do podkreślenia szczególnej wagi tzw. swobody organizatorskiej gmin, oznaczającej optymalny z punktu widzenia efektywnej realizacji zadań publicznych poziom elastyczności samorządu gminnego w zakresie wyboru form i metod realizowania gospodarki komunalnej.

Pozostały zakres Części II poświęcony został wprowadzeniu do zagadnienia gminnej gospodarki odpadami komunalnymi, polegającemu na scharakteryzowaniu jej w kontekście ustanowionych w jej zakresie celów publicznych. W pierwszej kolejności, przedmiotowym wprowadzeniem objęto analizę rozwoju prawodawstwa unijnego (jak również aktów *soft-law*) w zakresie gospodarowania odpadami, akcentując szczególny rozwój tej dziedziny na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Europejski kontekst normatywny został w dalszej kolejności uzupełniony o rozważania dotyczące krajowych regulacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, które zaprezentowane zostały w szerokim ujęciu historycznym. Perspektywa ta miała na celu wykazanie istotnej zmienności w zakresie przyjmowanych na przestrzeni lat modeli gospodarki odpadami oraz zarysowanie podłoża wykraczającego poza zagadnienia natury prawnej (w tym realiów środowiskowych oraz ekonomicznych), stanowiącego podstawę dla przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych.

W ramach Części III przeprowadzono kompleksową analizę zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, regulowanego przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na potrzeby przedmiotowej analizy zaproponowano klasyfikację tychże zadań w podziale na 1) zadania organizatorskie, 2) zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, 3) zadania informacyjno-edukacyjne, 4) zadania kontrolne i nadzorcze oraz 5) zadania analityczne. W stosunku do każdego z elementów wyszczególnionych w ramach przedmiotowej klasyfikacji przeprowadzono rozważania mające na celu, z jednej strony, scharakteryzowanie zakresu oraz funkcji danej grupy zadań, z drugiej zaś, ocenę sposobu ich uregulowania w relacji do koncepcji systemu zadań publicznych zaprezentowanej w Części I pracy.

10.01.2017r. Grzegorz Semiotowski