

GOSPODAROWANIE WSPÓLNYM ZASOBEM NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH WSPÓLNOT GRUNTOWYCH W POLSCE

Alina Daniłowska, Adam Zajac

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Kierownik katedry: dr hab. Alina Daniłowska, prof. nadzwyczajny SGGW

Słowa kluczowe: wspólnoty gruntowe, wspólnoty leśne, wspólne zasoby, uwłaszczenie chłopów, zarządzanie wspólnymi zasobami

Key words: land communities, common forest, commons, end to landlordism, governance of commons

S y n o p s i s. Celem artykułu jest rozpoznanie i ocena sposobu zarządzania wspólnymi zasobami na przykładzie wybranych wspólnot gruntowych w Polsce na tle rozwiązań proponowanych przez teorię wyboru publicznego. Z analizy zasad, którymi kierują się badane wspólnoty w praktyce, wynika, że są one zgodne z kilkoma zasadami postulowanymi przez Elinor Ostrom, mianowicie z zasadą ściśle ograniczonych granic wykorzystania zasobu, adaptacją zasad wykorzystania zasobu do lokalnych warunków, włączeniem w decyzje dotyczące wspólnoty większości użytkowników, monitorowania efektywnego wykorzystania zasobów, poczucia wspólnoty. W badanych dwóch wspólnotach są określone zasady wykorzystania zasobu (drewna) przez członków wspólnoty, a monitorowaniem wykorzystania zasobów zajmują się komisje leśne. Wielu członków wspólnoty jest zaangażowanych w pracę różnych organów wspólnoty i może realnie wpływać na jej bieżące funkcjonowanie. Poczucie wspólnoty jest budowane poprzez bieżące działania. Bez poczucia wspólnoty obie istniałyby tylko formalnie jak tysiące innych wspólnot w kraju.

WPROWADZENIE

Wspólnoty gruntowe i leśne funkcjonują w Polsce od 200 lat. Powstały głównie w wyniku procesu uwłaszczenia chłopów w XIX wieku. Można je traktować jako typowy przykład wspólnych zasobów, na których problem zwrócił uwagę Garrett Hardin w 1968 r. w artykule pod emocjonalnym tytułem *Tragedia wspólnego*. W swojej publikacji G. Hardin posłużył się przykładem wspólnego pastwiska, na którym wypasają bydło współwłaściciele. Z uwagi na to, że w interesie każdego współwłaściciela jest czerpanie z zasobu w jak największym stopniu, pastwisko jest nadmiernie eksploatowane, co prowadzi do jego zniszczenia. To jest niekorzystne dla wszystkich współwłaścicieli. Przykład ten bardzo szybko został zaadaptowany do analizy różnych przypadków, w których pewna mniejsza lub większa, a nawet światowa społeczność jest właścicielem, a jej członkowie użytkownikami jakiegoś ograniczonego zasobu dobra, np. dóbr środowiskowych. W przypadku tych dóbr pojawia się problem zbyt dużej liczby użytkowników, co może prowadzić do zmniejszenia jakości lub ilości dóbr, wyczerpania zasobu, a nawet czasami bezpowrotnego zniszczenia.

Celem artykułu jest rozpoznanie i ocena sposobu zarządzania wspólnymi zasobami na przykładzie wybranych wspólnot gruntowych w Polsce na tle rozwiązań proponowanych przez teorię wyboru publicznego. Przeprowadzona w opracowaniu analiza ma pozwolić na odpowiedź na następujące pytania szczegółowe: (i) jak są wykorzystywane wspólne zasoby w badanych wspólnotach, (ii) jakie są charakterystyczne cechy zarządzania wspólnymi zasobami w badanych wspólnotach, (iii) w jakim stopniu sposób zarządzania wspólnym zasobem w danych wspólnotach jest zgodny z zasadami zalecanymi przez teorię.

METODA BADAŃ I MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

Przedmiotem opracowania są sposoby zarządzania wspólnotami gruntowymi i leśnymi w Polsce. Do analizy tego problemu zostały wybrane dwie wspólnoty: jedna leśna i jedna o charakterze mieszanym. Pierwsza – Wspólnota Leśna Uprawnionych Ośmiu Wsi z siedzibą w Witowie – jest znaną wspólnotą w Tatrach, była już przedmiotem badań w latach 90. XX wieku [Chmielewski 1995]. Druga – Wspólnota Gruntowa w Gąsawach Rządowych – jest aktywnie działającą wspólnotą zlokalizowaną w województwie mazowieckim.

Materiały do analizy tych przypadków pochodzą z obszernych stron internetowych tych wspólnot. Uzyskane w ten sposób informacje zostały przeanalizowane pod kątem różnych aspektów podnoszonych w literaturze przedmiotu dotyczącej wspólnych zasobów.

W opracowaniu została wykorzystana metoda przeglądu literatury, metoda opisowa i porównawcza.

ISTOTA PROBLEMU DOBRA WSPÓLNEGO

Wspólne zasoby to jedna z kategorii dóbr, która jest efektem ich klasyfikacji przy jednoczesnym zastosowaniu dwóch kryteriów: rywalizacji w konsumpcji i możliwości wykluczenia z konsumpcji. Konkurencja w konsumpcji może być rozumiana jako sytuacja, w której spożycie jednostki dobra przez jeden podmiot zmniejsza jego ilość dla innych podmiotów. Możliwość wyłączenia z konsumpcji oznacza egzekwowalne prawo do konsumpcji tylko dla podmiotów spełniających określone kryteria, np. będących właścicielami czy płacących za prawo do korzystania z dobra. W rezultacie nałożenia na siebie tych kryteriów powstają cztery grupy dóbr:

- dobra prywatne, tj. takie, w przypadku których ma miejsce rywalizacja w konsumpcji i możliwość wykluczenia z niej innych podmiotów,
- dobra publiczne (przeciwieństwo dóbr prywatnych), w przypadku których nie występuje rywalizacja w konsumpcji i nie ma możliwości wyłączenia kogokolwiek z konsumpcji,
- dobra klubowe, gdy istnieje możliwość wyłączenia z konsumpcji, ale nie występuje rywalizacja w konsumpcji,
- dobra wspólne (wspólne zasoby), w przypadku których nie ma możliwości wyłączenia z konsumpcji, ale występuje konkurencja w konsumpcji.

Wspólne zasoby obejmują dobra, dla których nie jest możliwe lub jest trudne wyłączenie kogokolwiek z konsumpcji, a kolejni użytkownicy lub dotychczasowi zwiększający korzystanie z zasobu umniejszają zasób dóbr bądź ich jakość. W rezultacie ilość/jakość

wspólnego zasobu zmniejsza się, a ostateczną granicą jest wyczerpanie lub zniszczenie zasobu. Czasami jego późniejsze odtworzenie nie jest możliwe.

Kategoria dóbr wspólnych obejmuje wiele dóbr, które należą co najmniej do dwóch właścicieli. Górna granica liczby właścicieli nie jest określona. W zależności od zakresu analizy mogą to być wspomniani dwaj współwłaściciele jakiegoś dobra, społeczeństwo państwa, które jest dziedzicem osiągnięć kultury materialnej przodków, czy ludzkość korzystająca z zasobów natury takich, jak czyste powietrze, ryby w oceanach lub woda. Niezależnie od zakresu podmiotowego pojawia się problem zasad wykorzystania tego dobra przez współwłaścicieli.

Poglądy dotyczące możliwości pomyślnego rozwiązania problemu zarządzania wspólnymi zasobami różnią się zasadniczo. Podejście pesymistyczne prezentuje teoria gier, która do opisu stosunków między członkami stosuje grę znaną jako dylemat więźnia. Wynik tej gry jest taki, że każdy z graczy realizuje swoją własną strategię, której łączny wynik jest gorszy od możliwego do osiągnięcia. Natomiast teoria grupy (twórcy teorii: Artur Bentley [1949] i David Truman [1958]) zakłada, że osoby które mają wspólny interes, mogą dobrowolnie działać na rzecz jego realizacji. Wynika to z egoistycznego interesu jednostek [za: Ostrom 2013]. Mancure Olson [1965, s. 2] ujął to następująco: *Jeżeli członkowie grupy mają wspólny interes lub cel i sytuacja wszystkich polepszy się, jeżeli ten cel zostanie osiągnięty, to można sądzić, że jeżeli członkowie grupy są racjonalni i egoistycznie nastawieni, to będą działać na rzecz osiągnięcia tego celu*. Jednak według niego takie wyjaśnienie nie znajduje potwierdzenia w faktach. W swojej teorii grup interesu M. Olson udowodnił, że jeżeli grupa osób nie jest odpowiednio mała lub nie ma przymusu, lub innej formy organizacji/narzędzia, które zmusiłoby ludzi do działania na rzecz wspólnego interesu, to racjonalne, egoistycznie nastawione jednostki nie będą działać w celu osiągnięcia wspólnego interesu. Wynika to z faktu, że jeżeli nie można podmiotu wykluczyć z osiągania korzyści ze wspólnych dóbr, które są dostarczane, to podmiot ten ma niewielką motywację do dobrowolnego uczestniczenia w dostarczaniu tych dóbr.

Jednym z najbardziej znanych naukowców zajmującym się teorią zarządzania wspólnymi zasobami jest Elinor Ostrom¹. Zaobserwowała ona, że wiele grup współwłaścicieli zaprzepaszcza możliwość poprawienia swojej sytuacji materialnej z uwagi na brak efektywnego systemu zarządzania. W swojej podstawowej pracy z tego zakresu *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* zdefiniowała wiele cech instytucjonalnego stabilnego systemu zarządzania wspólnymi zasobami. Są to:

- ściśle ograniczone granice (wykorzystania zasobu);
- adaptacja zasad wykorzystania do lokalnych warunków;
- określenie zasad współdecydowania włączających w decyzje większość użytkowników;
- efektywne monitorowanie wykorzystania zasobów;
- stopniowalne sankcje dla osób nieprzestrzegających wspólnie określonych zasad;
- efektywne sposoby rozwiązywania konfliktów;
- poczucie wspólnoty i determinacja użytkowników [Jakubowski 2012]².

¹ Za prace nad tym problemem E. Ostrom otrzymała nagrodę Nobla z ekonomii w 2009 r.

² Maciej Jakubowski nie podał jeszcze jednej zasady, która brzmi: dla wspólnych zasobów, które są częścią większych systemów, wykorzystanie (zasobu – *przypis autora*), dostarczanie, monitorowanie, egzekwowanie (zasad – *przypis autora*) i zarządzanie działalnością jest organizowane na poszczególnych szczeblach systemu.

SKALA ZJAWISKA WSPÓLNOT GRUNTOWYCH I LEŚNYCH W POLSCE

Wspólnoty gruntowe w Polsce mają bogatą wielowiekową tradycję. Sposób ich powstania był różny. Różnice występowały zarówno między zaborami, jak i w ramach poszczególnych zaborów. Odzwierciedla to lista przypadków nieruchomości wymienionych jako podlegające regulacji w *Ustawie z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych* [Dz.U. 1938.33.290]. Z analizy tych przypadków wynika, że znaczna część wspólnot powstała w wyniku uwłaszczenia chłopów, który to proces miał miejsce w I połowie wieku XIX w zaborach pruskim i austriackim i w roku 1864 w zaborze rosyjskim. Oprócz wspólnot uwłaszczeniowych istniały również wspólnoty powstałe w wyniku nabycia nieruchomości przez spółki włościańskie przy udziale Włościańskiego Banku Ziemskiego, nieruchomości użytkowane wspólnie przez dawne gromady drobnoszlacheckie czy nieruchomości uzyskane na wspólną własność przez właścicieli rozparcelowanych gruntów dworskich w wyniku podziału wspólnych gruntów wsi i dworu. W związku z tym można było wyróżnić kilka rodzajów wspólnot: grunty gromadzkie, grunty wspólne kilku gospodarstw, wspólne pastwiska dworu i chłopów, wspólne pastwiska gromadzkie itp. [Bracha 2013]. Kompleksowa regulacja wspólnot nastąpiła we wspomnianej już ustawie z 1938 roku, z uwagi jednak na wybuch II wojny światowej w następnym roku praktyczny zasięg jej oddziaływania był bardzo ograniczony. Natomiast po II wojnie światowej kolejnym i na dzień dzisiejszy ostatnim aktem prawnym regulującym postępowanie ze wspólnotami gruntowymi jest *Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* [Dz.U. 1963.28.169]. Na mocy tej ustawy uczestnicy wspólnoty są uprawnieni do korzystania z nieruchomości będących przedmiotem wspólnoty, ale równocześnie zostali pozbawieni możliwości występowania w imieniu wspólnoty i podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych w stosunku do nieruchomości, na rzecz obowiązkowo powoływanej spółki będącej osobą prawną. Statut spółki oraz jego zmiany zatwierdza właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) [Dz.U. 1963.28.169]. Członkowie wspólnoty nie mogą swobodnie dysponować swoimi udziałami, czyli nie mogą w dowolny sposób wyzbyć się udziału lub ze wspólnoty wystąpić [Lipińska 2010].

W 2009 r. w Polsce istniało 5126 wspólnot. Gospodarowały one na 107 tys. ha. Jednak wykazami uprawnionych do udziału we wspólnotach dysponowało tylko 1527 wspólnot [Informacja... 2009]. Większość wspólnot nie ma uregulowanego stanu prawnego, w związku z tym grunty do nich należące nie mogą być w pełni wykorzystywane. Według informacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 lutego 2015 r., tylko 1080 wspólnot utworzyło spółki do zarządzania tymi wspólnotami, w tym jedynie w 1073 spółkach powołano właściwe organy, które pozwalają na funkcjonowanie w obrocie prawnym [Wspólnoty... 2015]. Najczęstszymi przeszkodami w uregulowaniu stanu prawnego wspólnot gruntowych jest ustalenie:

- które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową,
- kto jest uprawniony do udziału we wspólnocie,
- wykazów obszarów gospodarstw posiadanych przez uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wielkości przysługujących udziałów we wspólnocie.

Problemy te wynikają głównie z braku dokumentacji źródłowej oraz z brak precyzyjnych, jasnych uregulowań prawnych w zakresie zadań i kompetencji organów nadzoru.

W ramach badań Instytutu Badawczego Leśnictwa przeprowadzonych w 81% gmin w Polsce w latach 2003-2006 w 447 gminach zidentyfikowano 1588 wspólnot gruntowych

o różnym charakterze. Do tych wspólnot należało około 82 tys. ha gruntów (leśnych i rolnych). Najwięcej wspólnot, bo 362 (22,3% wszystkich wspólnot), znajdowało się w województwie lubelskim, na drugim miejscu było województwo mazowieckie, w którym było 298 wspólnot (18,8% wszystkich wspólnot). Tylko po jednej wspólnocie odnotowano w województwach kujawsko-pomorskim i pomorskim [Gołos i in. 2006].

WYKORZYSTANIE ZASOBÓW I ZARZĄDZANIE WSPÓLNĄ WŁASNOŚCIĄ W WYBRANYCH WSPÓLNÓTACH GRUNTOWYCH

Do analizy problemu wykorzystania wspólnych zasobów oraz oceny sposobu ich zarządzania z perspektywy zasad E. Ostrom wybrano dwie spółki: Wspólnotę Gruntową w Gąsawach Rządowych i Wspólnotę Leśną Uprawnionych Ośmiu Wsi z siedzibą w Witowie. Pierwsza jest wspólnotą o mieszanym charakterze, tzn. rolno-leśną, druga jest wspólnotą leśną.

WSPÓLNOTA GRUNTOWA W GĄSAWACH RZĄDOWYCH³

Wspólnota Gruntowa w Gąsawach Rządowych jest spółką skupiającą 210 rolników z dwóch sołectw: Gąsawy Rządowe i Gąsawy Rządowe-Niwy. Powstała na podstawie ukazu carskiego z 1864 r., który przekazywał grunty na własność do wspólnego gospodarowania włościanom z Gąsaw. 12 września 1972 r. decyzją nr 2/72 Prezydium Rady Powiatowej Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa w Szydłowcu uznano te nieruchomości za wspólnotę gruntową na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz art. 97, 99, 110, 112 kodeksu postępowania administracyjnego. W tym też roku na walnym zebraniu na podstawie uchwały osób uprawnionych została utworzona spółka. Działalność spółki trwała do stanu wojennego. Po wieloletniej przerwie w działalności w 1998 r., pod wpływem realnej groźby przejęcia gruntów przez Skarb Państwa, rolnicy postanowili reaktywować Wspólnotę Gruntową. W maju 1999 r. wraz z zatwierdzeniem statutu przez Zarząd Gminy Wspólnota Gruntowa nabyła ponownie osobowość prawną.

Celem spółki jest zagospodarowanie mienia gromadzkiego w Gąsawach Rządowych oraz rozwój regionu. Do zadań statutowych spółki należy prowadzenie gospodarki leśnej oraz działalności społecznej, publicznej i kulturalnej, zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz statutem spółki art. 11 ust. 4 pkt. 16. Zgodnie ze statutem organami spółki wspólnoty gruntowej są Walne Zebranie, Zarząd Wspólnoty i Komisja Rewizyjna.

Walne Zebranie udziałowców spółki jest najwyższym organem Wspólnoty Gruntowej. Zebranie wiejskie udziałowców Wspólnoty jest zwoływane najczęściej na wniosek Zarządu w zależności od potrzeb. Natomiast jesienią każdego roku odbywa się Walne Zebranie, na którym Zarząd składa sprawozdanie z działalności finansowej. Co trzy lata Walne Zebranie wybiera też członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej.

Zarząd Wspólnoty jest organem wykonawczym. Składa się z czterech osób: przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego, sekretarza i skarbnika. Jego kadencja trwa trzy lata. Zarząd działa społecznie. Oprócz zadań o charakterze ogólnym, takim jak reprezentowanie spółki na zewnątrz i wykonywanie uchwał Walnego Zebrania, dokonuje uzgodnień bieżącej polityki gospodarczo-finansowej i rozdziału drewna pomiędzy uprawnionych.

³ Opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej wspólnoty [<http://www.wspolnotagruntowa.pl>].

Komisja Rewizyjna składa się z 3 członków, którzy nie mogą być spokrewnieni lub spowinowaceni z członkami Zarządu. Komisja Rewizyjna zobowiązana jest przynajmniej raz w roku skontrolować całą działalność Wspólnoty i złożyć sprawozdanie na Walnym Zebraniu. Dodatkowo w spółce powołuje się 6-osobową Komisję Leśną.

Spółka dysponuje 72,48 ha gruntów położonych na obszarze wsi Gąsawy Rządowe, w tym 54,18 ha lasów, 10,66 ha pastwisk, 7,64 ha gruntów ornych. Zagospodarowanie zasobu Wspólnoty polega na dzierżawie nieruchomości, sprzedaży części gruntów. Członkowie Wspólnoty mają też prawo do pozyskania drewna z lasów do niej należących. Dochody z zagospodarowania mienia spółki są w większości przeznaczane na cele społeczne, ważne nie tylko dla członków Wspólnoty, ale i całej społeczności lokalnej. Lista celów zrealizowanych za pomocą uzyskanych dochodów jest stosunkowo długa jak na kilkunastoletni okres funkcjonowania Wspólnoty. Znaczną część dochodów przeznaczono na cele kultu religijnego (inwestycje związane z funkcjonowaniem kościoła parafialnego: posadzka w kościele, duży parking przed kościołem, oświetlenie przed kościołem). Wybudowano też boisko do piłki nożnej i altanę, utworzono świetlicę wiejską. Dofinansowano remont drogi, zakupiono wyposażenie miejscowej szkoły podstawowej w sprzęt sportowy, dofinansowano festyny i paczki dla dzieci, zakup pojemników na śmieci (wspólny zakup z upustem cenowym dla wszystkich mieszkańców, a dla członków wspólnoty z dofinansowaniem) i skrzynki pocztowych. Zasób został zmniejszony o niewielką działkę przekazaną pod Ośrodek Zdrowia w Gąsawach Rządowych. Z drugiej strony na potrzeby sołectwa Gąsawy Rządowe-Niwy została kupiona działka od Agencji Nieruchomości Rolnych.

WSPÓLNOTA LEŚNA UPRAWNIONYCH OŚMIU WSI Z SIEDZIBĄ W WITOWIE⁴

Wspólnotę Leśną Uprawnionych Ośmiu Wsi z siedzibą w Witowie utworzyli chłopci pańszczyźniani, którzy w 1819 r. kupili ziemię do wspólnego użytkowania. Jest to jedna z najstarszych tego rodzaju wspólnot w Polsce⁵. Wspólny zasób Wspólnoty tworzą lasy, których właścicielami jest 2090 mieszkańców 8 podhalańskich wsi: Podczerwone, Ciche, Czarny Dunajec, Chochołów, Witów, Wróblówka, Dzianisz i Koniówka. Jest to wspólnota leśna położona w Tatrach Zachodnich w Dolinie Chochołowskiej i Dolinie Lejowej.

Wspólnota działa na podstawie statutu zatwierdzonego przez władze powiatowe w 1966 r. Według statutu władze samorządowe Wspólnoty można podzielić na organa gospodarstw leśnych i organa Wspólnoty. Kadencja organów Wspólnoty trwa cztery lata. W skład władz samorządowych mogą być wybierani tylko członkowie Wspólnoty, przy czym osoby te nie mogą być spokrewnione lub spowinowaczone do drugiego stopnia włącznie. Organami Wspólnoty są Zarząd Wspólnoty, Rada Nadzorcza i Komisja Rewizyjna.

Zarząd Wspólnoty składa się z 8 osób, po jednym reprezentancie z każdej wsi. Pracą Zarządu kieruje przewodniczący. Członkowie zarządu za swą pracę nie pobierają wynagrodzenia. Zarząd pracuje w formie comiesięcznych posiedzeń, w których z głosem doradczym biorą udział nadleśniczy i główny księgowy Wspólnoty. W skład Rady Nadzorczej wchodzi 14 osób. Liczbę delegatów do Rady Nadzorczej z każdej wsi określa statut i zależy ona od wielkości posiadanego majątku poszczególnych wsi we Wspólnocie. Każda wieś deleguje (wybiera na ogólnym wiejskim zebraniu) też jedną osobę do Komisji Rewizyjnej.

⁴ Opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej wspólnoty <http://www.wspolnotalesna8wsi.pl/informacje>.

⁵ Historia powstania tej wspólnoty jest skomplikowana i jest przykładem na wykorzystywanie przez warstwy uprzywilejowane swojej pozycji w podporządkowywaniu i wyzyskiwaniu chłopów jako klasy pozbawionej podstawowych praw.

Organami gospodarstwa leśnego dla każdej wsi wchodzącej w skład Wspólnoty są Ogólne Zebranie Wiejskie Uprawnionych do Wspólnoty, Komisja Lasowa i Członek Komisji Rewizyjnej Wspólnoty.

Ogólne Wiejskie Zebranie Uprawnionych jest najwyższym organem gospodarstwa leśnego w danej wsi. Zebranie to przyjmuje lub odrzuca po wysłuchaniu sprawozdanie z wykonania planu gospodarczego i finansowego Komisji Lasowej i administracji Wspólnoty. Komisja Lasowa jest organem wykonawczym Ogólnego Zebrania Wiejskiego Uprawnionych. Liczbę jej członków w poszczególnych wsiach określa statut. Komisje Lasowe służą pomocą administracji Wspólnoty przy organizacji wykonawstwa zadań z zakresu hodowli lasu, dokonują rozdziału drewna pomiędzy uprawnionych oraz kontroli na terenie swojej własności, a także wykonują uchwały Ogólnego Zebrania Wiejskiego Uprawnionych. Członek Komisji Rewizyjnej czuwa nad prawidłowym działaniem Komisji Lasowej, szczególnie przy podziale drewna pomiędzy uprawnionych.

Wspólny zasób jest obszarem o powierzchni 3083 ha, w tym 2239 ha znajduje się w ścisłych granicach Tatrzańskiego Parku Narodowego (TPN) oraz 844 ha w otulinie tego parku. Całość lasów Wspólnoty ma status lasów ochronnych. Wspólnota prowadzi gospodarkę leśną na podstawie uproszczonego planu urzędzeniowego lasu zatwierdzonego przez wojewodę na okres 10 lat. Wspólnota posiada też dwa budynki z drewna wybudowane w stylu regionalnym, w których znajdują się punkty gastronomiczne oraz hotel. Ponadto, u wylotu Doliny Chochołowskiej prowadzi parking. Wspólnota zatrudnia kilkanaście osób, głównie specjalistów w zakresie gospodarki leśnej (leśniczych i gajowych). Nadzór formalny nad lasami należącymi do Wspólnoty sprawuje Dyrektor TPN (lasy w granicach TPN) i Nadleśniczy Nadleśnictwa Nowy Targ (lasy poza TPN)

W porozumieniu z Ministerstwem Środowiska i TPN Wspólnota przejęła obsługę ruchu turystycznego w Dolinie Chochołowskiej i Dolinie Lejowej. Drogą przez Dolinę Chochołowską przebiega trasa przewozów konnych, ścieżka rowerowa, kolejka turystyczna. Dochody uzyskane z gospodarowania zasobami są przeznaczane w całości na cele społeczne, jak remonty szlaków turystycznych, kładek, mostów, dróg itp., oraz realizację zadań z zakresu ochrony przyrody.

Reasumując, z charakterystyki strony organizacyjno-zarządczej badanych wspólnot oraz wykorzystania zasobów i dochodów wynika duże podobieństwo obu wspólnot, mimo odmiennego sposobu powstania, regionu działania, formy wspólnych zasobów. Podobieństwo polega na zbliżonej strukturze organizacyjnej, co wynika z ogólnych uwarunkowań prawnych narzucających pewne rozwiązania w tym zakresie. Szczegółowa struktura organizacyjna wspólnot jest inna. We wspólnocie w Gąsawach jest ograniczona do niezbędnego minimum. Opiera się na pracy społecznej. Ważną rolę odgrywa w niej lider, którego zaangażowanie na rzecz wspólnoty jest bardzo ważne dla jej bieżącego funkcjonowania. Struktura organizacyjna wspólnoty w Witowie jest bardziej złożona – można ją określić jako dwuszczeblową i opiera się częściowo na pracy najemnej. Wynika to z wielkości zasobu, jego charakterystyki i specyfiki płynącej z lokalizacji na obszarze chronionym. Wspólną cechą jest fakt, że zarządy spółek wykonują swoją pracę nieodpłatnie. W małej wspólnocie, czyli wspólnocie z Gąsaw, jest to uzasadnione względnie niewielkim zakresem zadań i niewielkimi dochodami, natomiast w tak dużej wspólnocie, jaką jest Witów, jest to określony celowy wybór jej członków.

Również cechą wspólną jest przeznaczanie znacznej części dochodów na cele społeczne w formie różnych świadczeń na rzecz społeczności lokalnej. Nie do końca wynika to z prospołecznińskich postaw członków, ale, jak zaznacza się na stronach internetowych obu wspólnot,

głównie z niewielkich dochodów, które po podziale między stosunkowo licznych członków i po opodatkowaniu byłyby nieznaczne. W obu przypadkach członkowie wspólnoty korzystają bezpośrednio z zasobu w formie drewna. Ale ten dostęp i jego zasady są ściśle określone i w obu wspólnotach jest powołana odpowiednia jednostka – komisja leśna – odpowiadająca za realizację prawa do korzystania z zasobu (drewna) i kontrolująca to korzystanie przez członków.

PODSUMOWANIE

Zarówno spółka w Gąsawach Rządowych, jak i wspólnota z Witowa należą do nielicznych przykładów w Polsce dość sprawnego funkcjonowania wspólnot gruntowych. Z analizy zasad, którymi kierują się badane wspólnoty w praktyce, wynika, że są one zgodne z kilkoma zasadami postulowanymi przez E. Ostrom. W obu spółkach przestrzegano zasady ściśle wyznaczonych granic wykorzystania zasobu poprzez określenie reguł rządzących przydziałem drewna. Adaptacja zasad dostarczania i wykorzystania zasobu do lokalnych warunków przejawia się w korzystaniu przez członków wspólnot z drewna jako zasobu, którym są zainteresowani wszyscy członkowie wspólnot i w sposobach zagospodarowania tych form zasobów, co do których wystąpiłyby trudności w równym dostępie. Dochody przypadające na członka wspólnoty osiągane z zagospodarowania zasobu są w obu wspólnotach niskie i nie są wypłacane członkom, lecz wykorzystywane zgodnie z potrzebami i członków wspólnoty i lokalnej społeczności.

W obu wspólnotach były zapewnione warunki do włączenia w decyzje dotyczące wspólnoty nie tylko postulowanej większości użytkowników, ale wszystkich poprzez możliwość udziału w Walnym Zebraniu (Gąsawy) lub Ogólne Zebranie Wiejskie Uprawnionych (Witów). Wielu też członków wspólnoty jest zaangażowanych w pracę różnych organów wspólnoty i może realnie wpływać na jej bieżące funkcjonowanie i je kontrolować. W przypadku wspólnoty z Gąsaw Rządowych na pierwszy plan wysuwa się postać lidera, który konsoliduje członków wspólnoty i dba o jej wizerunek. Dla efektywnego monitorowania wykorzystania zasobów w obu wspólnotach działają komisje leśne, które czuwają nad rozdysponowaniem zasobu drewna między członków wspólnoty.

Wydaje się, że prawie dwuwiekowa historia istnienia wspólnoty w Witowie oraz trudna walka współwłaścicieli o utrzymanie tej współwłasności w połączeniu z bezpośrednim korzystaniem z zasobu wykształciły poczucie wspólnoty. W przypadku wspólnoty z Gąsaw o tym poczuciu świadczy fakt, że w obliczu zagrożenia utratą własności członkowie zdołali się zmobilizować, podjęli działanie na rzecz reaktywowania wspólnoty i podejmują różne akcje na rzecz członków wspólnoty i lokalnej społeczności. Bez poczucia wspólnoty obie istniałyby tylko formalnie jak tysiące innych wspólnot w kraju.

LITERATURA

- Bentley Artur Fisher, 1908: *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago, Press, s. 1-501.
- Bracha Andrzej, 2013: *Podręcznik reaktywacja i zarządzanie wspólnotami gruntowymi*, Publikacja dofinansowana ze środków Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich i powstała w ramach projektu „Inkubujemy Wspólnoty Gruntowe” realizowanego przez Stowarzyszenie Aktywni oraz Urząd Gminy Jastrząb, [online] <http://witrynowiejska.org.pl/strona-glowna/moje-solectwo/item/20457-podrecznik-reaktywacja-i-zarzadzanie-wspolnotami-gruntowymi>, s. 1-61, dostęp 20.02.2015.
- Chmielewski Piotr, 1995: *Mountain commons in the Tatras*, „Polish Sociological Review”, nr 3(111), s. 241-261.

- Gołos Piotr, Kwiecień Ryszard, Głaz Jan, Kaliszewski Adam, 2006: *Synteza. Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – projekt sieci gospodarstw testowych*, Instytut Badawczy Leśnictwa, Warszawa, s. 1-11.
- Hardin Garret, 1968: *The tragedy of the Commons*, Science 162, s. 1243-1248.
- Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*. 2009: Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Jakubowski Maciej, 2012: *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego: główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 42-65.
- Lipińska Izabela, 2010: *Rola i funkcjonowanie wspólnot gruntowych we współczesnych warunkach gospodarczych*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 10 (XXV), z. 4, s. 35-44.
- Olson Mancure, 1965: *The logic of collective action public goods and the theory of the groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, s. 1-186.
- Ostrom Elinor, 1990: *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, wydanie polskie: *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Oficyna Wolters & Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 1-347.
- Truman David B., 1958: *The Governmental Process*, Knopf, New York.
- Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych*, Dz.U. 1938.33.290.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, Dz.U. 1963.28.169.
- Wspólnoty gruntowe – projekt ustawy przyjęty przez rząd*, Informacja prasowa MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Zespol-Prasowy/Informacje-Prasowe/Wspolnoty-gruntowe-projekt-ustawy-przyjety-przez-rzad>, dostęp: 19.02.2015.
- <http://www.wspolnotagruntowa.pl/index>, dostęp: 20.02.2015.
- http://tpn.pl/filebrowser/files/07_Wspolnota_Lesna_8_Wsi.pdf, dostęp: 20.02.2015.
- <http://www.wspolnotalesna8wsi.pl/informacje/202>, dostęp: 20.02.2015.

Alina Daniłowska, Adam Zajac

*THE GOVERNING OF COMMONS ON THE EXAMPLE OF LAND COMMUNITIES
IN POLAND*

Summary

The aim of the paper is to recognise and evaluate models of governance of commons by land communities in Poland on the example of two active communities. The evaluation was carried out from the perspective of public choice theory. The analysis showed that examined communities adopted some Elinor Ostrom's solutions for good governance of the commons like boundaries on using the commons, adjusting rules of using to the local circumstances, involvement majority of co owners in governance, effective monitoring of using, sense of community. In both examined land communities, the rules of using the commons are worked out and the special internal commissions are responsible for monitoring of the owners behaviours against commons. Many members of communities are involved in governance and current management. The sense of community is build by current activity. Without the sense of community these two communities would exist only formally like thousands of communities in the country.

Adres do korespondencji:

Dr hab. Alina Daniłowska, mgr Adam Zajac
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. +48 (22) 593 40 39
e-mail: alina_danilowska@sggw.pl, adam_zajac@sggw.pl