
1. Wybory... i co dalej?

O pozawyborczych formach legitymizacji sektorowo zorientowanej aktywności samorządu województwa

DOI: 10.71433/2025.89.5.01

Kamil Glinka¹

Uniwersytet Wrocławski

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Cytuj jako: Glinka K., *Wybory... i co dalej? O pozawyborczych formach legitymizacji sektorowo zorientowanej aktywności samorządu województwa*, [w:] R. Alberski, M. Cichosz, D. Szczepański (red.), *Gra o regiony 2024. Wybory do sejmików województw w Polsce*, Wałbrzych 2025, s. 11-21.

1.1. Wprowadzenie

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że stabilizacja uformowanej po 1989 r. struktury samorządu terytorialnego w Polsce stanowi jedno z ważniejszych osiągnięć złożonego procesu demokratyzacji². Jaskrawym przejawem owych zmian jest daleko posunięta decentralizacja władztwa publicznego, która to, zdaniem Roberta Kmiecika, sprowadza się do przekazywania „zorganizowanym korporacyjnie grupom obywateli pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego”³. Zyskującym na znaczeniu aktorem tak rozumianej decentralizacji pozostaje (choć z różną intensywnością na przestrzeni lat 1998-2024) samorząd województwa, który realizuje szereg zadań publicznych zorientowanych na zdefiniowanie i zaspokojenie zbiorowych potrzeb członków regionalnej wspólnoty samorządowej⁴.

¹ ORCID: 0000-0002-4983-9697.

² Nie oznacza to oczywiście, że zakres autonomii przypisany owemu samorządowi wpisuje się w ramy takiego rozwoju, który ma liniowy charakter. Przeciwnie, przegląd literatury przedmiotu oraz analiza praktyki samorządowej skłaniają ku stwierdzeniu, że wspomniany zakres stanowi przedmiot licznych zakusów tzw. czynnika rządowego, co odzwierciedla w pewnym stopniu sytuację panującą w Europie Środkowej i Wschodniej, zob. A. Ladner, N. Keuffer, H. Bastianen, *Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0)*, „Regional & Federal Studies” 2023, s. 1-23; A. Ladner, N. Keuffer, H. Balderheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe. Governance and Public Management*, Cham 2019; P. Swianiewicz, *Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku*, „Studia Politologiczne” 2019, vol. 53, s. 10-27.

³ R. Kmiecik, *Samorząd wojewódzki w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 155; por. J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.

⁴ Na potrzeby rozdziału przyjmuje się, że przymiotniki „wojewódzki” oraz „regionalny” mają synonimiczny charakter. Mianem zadania publicznego określa się natomiast zadanie wykonywane w oparciu o przepisy ustawy.

Jak udowadnia praktyka samorządowa, fundamentalne znaczenie dla skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych o regionalnej proveniencji ma fakt uformowania większościowego (względnie niezmiennego) układu sił w sejmiku województwa. Można pokusić się o stwierdzenie, że stanowi on warunek *sine qua non* nie tylko wyznaczania priorytetów ukierunkowanej sektorowo aktywności, ale również, a może i przede wszystkim, realizacji działań o częstokwym charakterze, z których to „utkana” jest regionalna polityka publiczna (ang. *public policy*), niezależnie od tego, o jakim konkretnie jej obszarze (ang. *area*) mowa⁵. Innymi słowy, stabilna większość warunkuje zdolność do przygotowywania i przyjmowania odpowiednich dokumentów (poziom zarządzania strategicznego) oraz, co z tym związane, do realizacji działań angażujących aparat urzędniczy i współpracujących z nim aktorów (poziom zarządzania operacyjnego)⁶.

Zasygnalizowany prymat wyborczej interpretacji tego, co znawcy problematyki określają mianem walki o władzę, nie wyczerpuje jednak kierunków naukowej refleksji nad istotą polityki, również w jej regionalnym „wydaniu”. Przywołując badania Andrzeja Antoszewskiego, który akcentuje znaczenie „(...) zdolności do działania satysfakcjonującego tych, w imieniu których i dla których podejmowane są wiążące decyzje (...)”⁷, warto zauważyć, że refleksja nad rywalizacyjnym wymiarem regionalnej rzeczywistości samorządowej nie jest jedynym wariantem spojrzenia na meandry aktywności samorządu województwa, uformowanego – co znajduje niejednokrotnie potwierdzenie w praktyce – w wyniku przetargów kolacyjnych. Z tego też względu za uzasadnioną należy uznać perspektywę, która akcentuje rosnące znaczenie wymiaru pozawyborczego. Chodzi w tym przypadku o pozawyborcze źródła legitymizacji aktywności samorządu województwa⁸, wykraczające poza Schumpeterowski, jak wydaje się, minimalny wariant myślenia o funkcjonowaniu organów i instytucji politycznych. Trudnym do zignorowania

⁵ Na temat polityk publicznych, również na poziomie regionalnym, patrz: U. Fratesi, *Regional Policy-Theory and Practice*, London 2024; C. Mendez, A. Pegan, V. Triga, *Creating public value in regional policy. Bringing citizens back in*, „Public Management Review” 2024, 26(3), s. 811-835; J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021; M. Świsłak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna. Wobec optymalizacji publicznego działania*, Kraków 2018; A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013; A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa 2012; T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004.

⁶ Owa „podwójna” perspektywa – a mowa o rywalizacyjnym (wyborczym) i rozwojowym ujęciu aktywności samorządu województwa – została zasygnalizowana i pokrótce omówiona w innej publikacji autora niniejszego rozdziału, zob. K. Glinka, W „oparach” drugiego etapu reformy samorządowej. Dwa wymiary aktywności samorządu województwa, [w:] R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak (red.), *Gra o regiony 1998 i 2002. Wybory do sejmików województw w Polsce*, Wrocław 2024, s. 13-35.

⁷ A. Antoszewski, *Lokalne systemy polityczne a dobre rządzenie*, [w:] K. Kobielska, A. Lisowska (red.), *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, Bydgoszcz 2014, s. 46.

⁸ Pisząc o legitymizacji aktywności samorządu województwa, przyjmuje się – w dużym uproszczeniu – że chodzi o uzyskiwanie przez ów samorząd społecznego uznania (akceptacji) dla swoich działań, zarówno tych prowadzonych na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym, a w konsekwencji o postrzeganie tychże działań jako zgodnych z przepisami obowiązującego prawa oraz realizujących potrzeby i oczekiwania mieszkańców.

wania, w pewnym sensie konstytutywnym, elementem rozważań osadzonych w takiej właśnie, pozawyborczej, perspektywie jest problematyka uczestnictwa mieszkańców w procesie decyzyjnym⁹.

Celem rozdziału jest zilustrowanie form „włączania” mieszkańców w zorientowany sektorowo proces decydowania o problemach i tematach (np. politykach, programach, przedsięwzięciach itp.) o regionalnej proveniencji. Zgodnie z przyjętym założeniem, „włączenie” to jest traktowane jako źródło legitymizacji owego procesu, a w szerszym ujęciu – aktywności samorządu województwa jako aktora, który ten proces nie tylko inicjuje, ale również organizuje¹⁰. Budowa rozdziału i zastosowane podejście metodologiczne, wpisujące się w formułę przyjętą przez redaktorów niniejszej monografii, służą realizacji zdefiniowanego powyżej celu. Rozważania mają zatem charakter przeglądu tego, w jaki sposób samorząd województwa (oraz podległy mu aparat urzędniczy) może tworzyć infrastrukturę uczestnictwa tzw. czynnika społecznego w różnego rodzaju rozstrzygnięciach (decyzjach) o regionalnym „rodowodzie”. Rozdział nie jest próbą analizy skali i dynamiki „włączania” mieszkańców w owe rozstrzygnięcia. Problem ten, ze względu na swoje znaczenie, wymaga zupełnie odrębnego opracowania, czerpiącego z analizy nie tylko prawodawstwa, ale również danych empirycznych. Co ważne, detaliczna charakterystyka wszystkich zasygnalizowanych form „włączania” mieszkańców w proces decyzyjny nie tylko wykracza poza ramy niniejszego rozdziału, ale nie jest również intencją jego autora, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę aktualny stan badań nad *public governance* w Polsce. Prezentowana refleksja ma natomiast przybliżyć odpowiedź na pytanie o potencjał ich wykorzystania (a jest on znaczący, o czym świadczy choćby analiza aktywności samorządów gminnych) w wojewódzkiej praktyce samorządowej.

1.2. Sektorowo zorientowana aktywność samorządu województwa

Katalog zadań, jaki realizuje samorząd województwa, stanowi rezultat rozwiązań przyjętych przez prawodawcę. Już pobieżna analiza aktualnych przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. pozwala na stwierdzenie, że jest to katalog szeroki i wewnętrznie zróżnicowany. Warunkuje on zorientowaną sektorowo (problemowo) aktywność samorządu prowadzoną w zakresie: „(...)

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia;

⁹ Mając na uwadze mieszkańców i ich uczestnictwo w procesie decyzyjnym, należy zauważyć, że może mieć ono formę tak indywidualną, jak i grupową, również zorganizowaną, np. w ramach kolektywnych podmiotów trzeciego sektora.

¹⁰ Problematyka „włączania” mieszkańców w proces decyzyjny, choć nie o wojewódzkim „rodowodzie”, stanowiła przedmiot rozważań autora prezentowanych w innym miejscu: K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 42-58, 114-153, 167-174, 180, 189-193.

- 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 4) pomocy społecznej;
- 4a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 5) polityki prorodzinnej;
- 5a) polityki senioralnej;
- 6) modernizacji terenów wiejskich;
- 7) zagospodarowania przestrzennego;
- 8) ochrony środowiska;
- 9) (uchylony)
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 11) kultury fizycznej i turystyki;
- 12) ochrony praw konsumentów;
- 13) obronności;
- 14) bezpieczeństwa publicznego;
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- 15a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (...)"¹¹.

Wyraźna, teleologiczna orientacja działań ukierunkowanych za zaspokajanie zróżnicowanego spektrum potrzeb – a należy pamiętać, że mowa o potrzebach, „(...) które są odczuwane przez ogół, zbiorowość mieszkańców (...), elementarne, podstawowe, których zaspokojenie jest niezbędne (...)”¹² – warunkuje istotę aktywności samorządu województwa. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku gminy i powiatu, samorząd województwa stoi zatem przed niełatwym zadaniem takiego programowania, a następnie wykonywania zadań publicznych, które stanowią pewnego rodzaju odpowiedź na aspiracje i oczekiwania mieszkańców artykułowane w poszczególnych obszarach sektorowych, poczynawszy od edukacji, poprzez transport, a skończywszy na kwestiach związanych z rynkiem pracy. Co więcej, mając na uwadze aspekt geograficzny (przestrzenny), a w konsekwencji, względne zróżnicowanie województwa pod względem ekonomicznym i społeczno-kulturowym¹³, warto zauważyć, że precyzyjne rozpoznanie potrzeb wspomnianych mieszkańców napotyka na pewne obiektywne ograniczenia. Wymaga bowiem zaangażowania odpowiednich środków, tak finansowanych, jak i organizacyjnych, niezbędnych do tego, aby pozyskać ukierunkowane problemowo opinie, spostrze-

¹¹ Ustawa jest przywoływana każdorazowo w formie określonej mocą tekstu ujednoliczonego z 2024 r., *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 (z późn. zm.), art. 14, ust. 1.

¹² M. Cilak, *Modele realizacji zadań własnych gminy na gruncie ustaw: o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o publicznym transporcie zbiorowym i o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4(4), s. 37.

¹³ Chodzi przede wszystkim o takie sytuacje, w których dysproporcje rozwojowe pomiędzy stolicą województwa a pozostałymi jednostkami osadniczymi funkcjonującymi w jej bliższym lub dalszym otoczeniu są na tyle wyraźne i znaczące, że warunkują prowadzenie aktywności, które ma owe dysproporcje choćby częściowo ograniczać, a w optymalnym wariancie – niwelować.

żenia i postulaty, a następnie – aby na nie w odpowiedni (tj. skuteczny i efektywny) sposób odpowiedzieć.

Niezależnie od tego, jakie konkretne zadania tworzą spektrum aktywności samorządu województwa, dominującym polem jego aktywności jest polityka rozwoju¹⁴. Wyraźnie rozwojowa dyrektywa, jaka wyłania się z regulacji ustawowych, niesie ze sobą konieczność opracowania strategii, która to musi wpisywać się w ogólne ramy systemu zarządzania rozwojem państwa¹⁵ oraz która warunkuje w pewien sposób realizację przypisanych samorządowi zadań.

1.3. Uczestnictwo mieszkańców w aktywności samorządu województwa – przegląd form

Szeroko komentowane i, jak się wydaje, fundamentalne z punktu widzenia kierunków naukowej refleksji nad uczestnictwem mieszkańców w procesie decyzyjnym przejście od *government* do *governance*¹⁶ stanowi o istocie współczesnej, ukierunkowanej prowestowo aktywności samorządu terytorialnego. Analiza nadzwyczaj obszernej literatury przedmiotu, podobnie jak praktyki samorządowej, udowadnia bowiem, że jest to zwrot o paradygmatycznym wydźwięku, warunkujący sposób myślenia o tym, w jaki sposób prowadzić, tj. programować, realizować, monitorować, a następnie ewoluować, politykę (ang. *policy*)¹⁷. Dynamiczny rozwój infrastruktury „włączania” mieszkańców w proces decyzyjny jest szczególnie widoczny na poziomie gminnym, gdzie wykracza on już poza zdefiniowane przez ustawodawcę ramy, stając się niejednokrotnie wyrazem oddolnych inicjatyw samych samorządów (organów administracji samorządowej i aparatu urzędniczego). Mowa w tym przypadku o właściwie rozumianej reakcji na postulat usieciowienia procesu decyzyjnego pojmowanego poprzez pryzmat ścierania się postaw i opinii różnych grup interesariuszy, wśród których najważniejszą rolę (właśnie ze względu na potencjał związany z uczestnictwem w cyklicznych, rywalizacyjnych wyborach) odgrywają mieszkańcy¹⁸.

¹⁴ Jak zauważa Małgorzata Michalewska-Pawlak: „(...) polityka (...) prowadzona przez samorządy poszczególnych województw jest autonomicznym obszarem ich działalności, nadal pozostaje jednak kwestia finansowania zadań zdefiniowanych w regionalnych strategiach rozwoju”. Konstatacja ta nabiera znaczenia w sytuacji, w której samorządy województw, z jednej strony, artykułują aspiracje wykraczające poza tradycyjny (*vide*: zorientowany wertykalnie i silnie ustrukturyzowany) porządek prawno-funkcjonalny, a z drugiej – napotykać niejednokrotnie na obiektywne bariery związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu finansowania swojej skoncentrowanej sektorowo (problemowo) aktywności, M. Michalewska-Pawlak, *Ewolucja modelu polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej*, „Wrocławskie Studia Polityczne” 2015, t. 18, s. 95.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 11, ust. 1.

¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7-20.

¹⁷ Zob. *From Government to Governance*, R. Bellamy, A. Palumbo (red.), Londyn 2010.

¹⁸ Zob. J. Podgórska-Rykała, *Deliberative Democracy, Public Policy, and Local Government*, Londyn 2024; A. Kołomycew, *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypa-*

Dynamika uczestnictwa mieszkańców w gminnym procesie decyzyjnym, choć zauważalna i stanowiąca główny obszar zainteresowań badaczy, nie oznacza jednak, że wspomniane przejście od *government* do *governance* nie znajduje odzwierciedlenia w regionalnej rzeczywistości samorządowej. Przeciwnie, ustawodawca wyposaża samorząd województwa w instrumenty, których użyteczność jest funkcją potencjału związanego z poszerzeniem tradycyjnego katalogu aktorów zaangażowanych w bieg spraw o regionalnej proveniencji.

Podejmując się próby zilustrowania katalogu form „włączania” mieszkańców w regionalny proces decyzyjny, należy pamiętać o tym, że jego poszczególne elementy składowe powstawały (*vide*: zyskiwały prawne i/lub organizacyjne ramy) w różnych okresach. Odmienny jest również zakres, w jaki legitymizują one (czy też raczej mogą legitymizować) aktywność samorządu województwa w zakresie realizacji jego zadań. Wśród czynników, które warunkują tenże zakres, wymienić należy nie tylko sam przedmiot rozstrzygnięcia (utożsamiany na potrzeby niniejszego rozdziału w decyzjami odnoszącymi się do zadań określonych we wspomnianym już art. 11, ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.¹⁹), ale również liczbę mieszkańców zainteresowanych i ostatecznie uczestniczących w tymże rozstrzygnięciu. Determinantą może być również charakter uczestnictwa opisywany na kontinuum pomiędzy formułowaniem niewiążących opinii i spostrzeżeń a podejmowaniem decyzji, które mają ostateczny, a zatem i wiążący charakter, obligujący samorząd województwa do realizacji określonych działań.

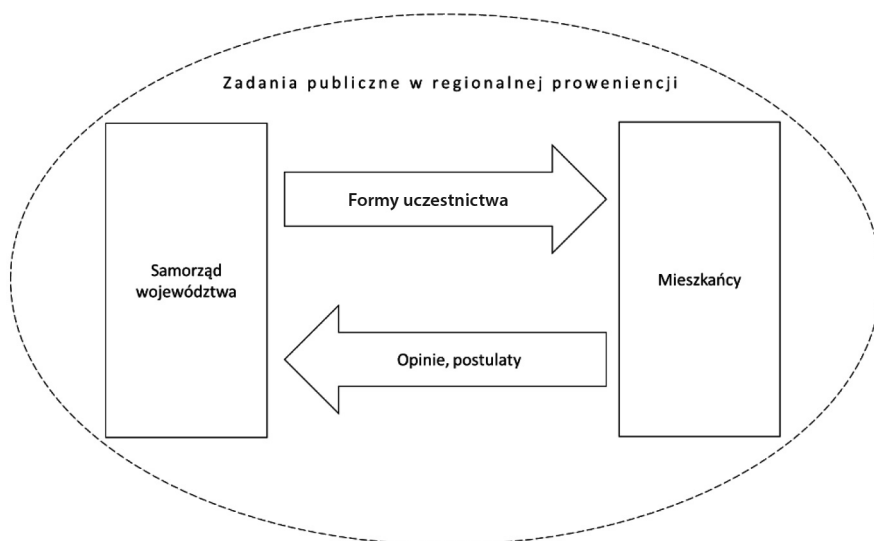
Elementem, który łączy wszystkie analizowane formy, jest pewna formuła sprzężenia zwrotnego pomiędzy, z jednej strony, samorządem województwa, a z drugiej – mieszkańcami (zob. rysunek 1.1). Mając na uwadze kryterium znaczenia dla praktyki samorządowej, uwaga autora niniejszego rozdziału koncentruje się na takich formach, jak: (1) konsultacje z mieszkańcami, (2) budżet obywatelski, (3) obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, (4) młodzieżowy sejmik województwa, (5) wojewódzka rada seniorów.

Konsultacje z mieszkańcami są taką formą poszerzenia katalogu uczestników regionalnego procesu decyzyjnego, która to, wzorem rozwiązań przyjętych na poziomie innych jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się podstawowym instrumentem, po jaki może sięgać samorząd województwa. Przepisy stanowią, że obok przypadków określonych przez ustawodawcę konsultacje te mogą być przeprowadzane „w innych

cyjnej a praktyka ich stosowania, Warszawa 2023; K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*; A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa 2020; K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa 2019. Nie oznacza to oczywiście, że fakt „włączenia” mieszkańców w proces decyzyjny stanowi jedyny przejaw owego paradygmatycznego przejścia. Niesienie ono bowiem ze sobą – i warto to podkreślić – również inne, nieporównywalnie bardziej złożone konsekwencje dla prowadzenia polityk sektorowych. Kwestia ta nie stanowi jednak przedmiotu zainteresowania autora i zostaje w tym miejscu jedynie zasygnalizowana. Na temat „włączania” mieszkańców w miejski proces decyzyjny traktowanego jako wariant interpretacyjny *urban governance* patrz: K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*, s. 11

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...

ważnych sprawach dla województwa”²⁰. Podkreślenia wymaga fakt, że zasady oraz tryb przeprowadzania takich konsultacji muszą zostać określone w stosownej uchwale sejmiku. Przyjęty przez ustawodawcę sposób myślenia o regionalnym usieciowieniu procesu decyzyjnego przesądza o tym, że spektrum spraw stających się przedmiotem konsultacji jest tak naprawdę nieograniczony w tym sensie, że to samorząd określa problemy i tematy, które mogą angażować uwagę mieszkańców²¹. Co więcej, spektrum to może ulegać zmianom będącym pochodną ewentualnych zmian samej uchwały.



Rysunek 1.1. Aktywność samorządu województwa pod presją tzw. czynnika społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 55.

Szczególną formą konsultacji jest budżet obywatelski traktowany jako wyraz takiego podejścia do organizacji procesu decyzyjnego, który daje mieszkańcom możliwość rozstrzygania o pewnej puli wydatków samorządu województwa²². Możliwość ta na-

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 10a, ust. 1.

²¹ Taki sposób sformułowania zakresu przedmiotowego konsultacji sprawia, że może stanowić on, co potwierdza również praktyka samorządowa, punkt wyjścia (*per analogiam* nie tylko do konsultacji gminnych i powiatowych, ale również do referendum lokalnego) dla refleksji poświęconej granicom tego, co ważne z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

²² Warto zauważyć, że wyposażenie mieszkańców województwa w prawo do zgłaszania, a następnie wybierania projektów w ramach budżetu obywatelskiego znajduje silne umocowanie w regulacjach ustawowych uzgodnionych i przyjętych w 2018 r., Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018, poz. 130 (z późn. zm.), art. 3.

biera znaczenia w tym sensie, że decyzje mieszkańców (sprowadzające się do wyboru określonych projektów) są względnie niezmiennie i wiążące, o czym stanowią przepisy ustawy nakładające na sejmik województwa pewne ograniczenia. Zgodnie z jej art. 10a, ust. 4: „Sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”²³. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku konsultacji z mieszkańcami, również i w tym przypadku procedura budżetu obywatelskiego musi zostać uregulowana odpowiednią uchwałą²⁴. Konsekwencją przyjętych rozwiązań ustawowych jest sytuacja, w której idea budżetu obywatelskiego wdrażana na poziomie regionalnym wpisuje się w dotychczasową praktykę samorządową, rozwijaną, nie bez powodzenia, na poziomie gminnym²⁵.

Ustawodawca przesądza o tym, że „grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego”²⁶ może sformułować i zgłosić projekt uchwały sejmiku województwa. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, traktowana jako kolejna forma „włączania” mieszkańców w regionalny proces decyzyjny, jest jednak obwarowana pewnymi obostrzeniami. Chodzi w tym przypadku o wymogi nakładane na samych mieszkańców (mowa choćby o wymaganej liczbie osób składających podpisy poparcia²⁷), jak i na samorząd (chodzi tu o przyjęcie odpowiedniej uchwały regulującej proces procesowania tego typu inicjatyw²⁸ oraz o ramy czasowe, jakie muszą zostać dochowane w związku z wpłynięciem odpowiedniego projektu uchwały²⁹). Doszukując się pewnych analogii między budżetem obywatelskim a obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, moż-

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...

²⁴ Przepisy ustawy stanowią w tym względzie, że: „Sejmik województwa określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
- 2) wymaganą liczbę podpisów popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w której zgłaszany jest projekt;
- 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania”, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 10a, ust. 6.

²⁵ Zob. M. Błaszak, *Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast*, Warszawa 2023; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku delibracji czy plebiscytu?*, Kraków 2022; M. Popławski, *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązywania*, Toruń 2019.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 89a, ust. 1.

²⁷ Tamże, ust. 2.

²⁸ Zgodnie z art. 89a, ust. 5 ustawy: „Sejmik województwa określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty (...)", Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...

²⁹ Ustawodawca zastrzega, że zgłoszony projekt musi stać się przedmiotem obrad sejmiku na jego najbliższej sesji, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 89a, ust. 3. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do budżetu obywatelskiego, silnym umocowaniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wspomniana już regulacja z 2018 r.

na pokusić się o stwierdzenie, że obowiązujące regulacje ustawowe unifikują rozwiązania odnoszące się do wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejne dwie formy uczestnictwa mieszkańców w regionalnym procesie decyzyjnym mają nieco odmienny charakter. Stanowią bowiem wyraz dążenia do aktywizowania określonych, relatywnie jasno wyodrębnionych grup. Są nimi młodzież oraz osoby starsze. Wychodząc z założenia, że obie grupy (młodzież i osoby starsze) odgrywają ważną, choć nierzadko nie do końca uwzględnianą (w ujęciu proceduralnym) rolę w funkcjonowaniu regionalnej wspólnoty samorządowej³⁰, można pokusić się o stwierdzenie, że powołanie, odpowiednio, młodzieżowego sejmiku województwa i wojewódzkiej rady seniorów ma stanowić próbę choćby częściowego zniwelowania tego typu niedostatków.

Zarówno tryb powoływania, jak i obostrzenia związane z regulowaniem aktywności sejmiku oraz rady mają zbliżony charakter. Stosowny wniosek o powołanie rozpatruje bowiem sejmik województwa³¹, który staje równocześnie przed zadaniem przygotowania i nadania odpowiedniego statutu³².

Przepisy ustawy stanowią, że zarówno młodzieżowy sejmik województwa, jak i wojewódzka rada seniorów mają charakter „konsultacyjny, doradczy i inicjatywny”. Analiza tychże przypisów pozwala na stwierdzenie, że tak sejmik, jak i rada „może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały”³³. W porównaniu z radą, możliwości uczestnictwa w regionalnym procesie decyzyjnym, będące udziałem sejmiku, są jednak określone w inny, bardziej rozbudowany sposób. Chodzi bowiem nie tylko o wyrażoną wprost możliwość sformułowania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej³⁴, ale także o takie działania, które dotyczą strategicznego wymiaru aktywności samorządu województwa. Ustawodawca przesądza zatem o tym, że sejmik może nie tylko opiniować

³⁰ Instytucjonalizacja uczestnictwa młodzieży i osób starszych przybierająca formę, odpowiednio, młodzieżowego sejmiku województwa oraz wojewódzkiej rady seniorów wpisuje się w szerszy kontekst działań realizowanych na różnych poziomach (w tym na poziomie lokalnym/miejskim, centralnym i transnarodowym), zorientowanych na upodmiotowienie tychże właśnie grup.

³¹ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.: „Sejmik województwa może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowego sejmiku województwa z własnej inicjatywy lub na wniosek:

1) zarządu województwa;

2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...), działających na terenie danego województwa,

b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danego województwa.

(...) Sejmik województwa tworzy wojewódzką radę seniorów na wniosek:

1) w województwie do 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 500 mieszkańców tego województwa, którzy ukończyli 60 lat;

2) w województwie powyżej 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 800 mieszkańców tego województwa, którzy ukończyli 60 lat”, *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...*, art. 10b, ust. 2-4, 10c, ust. 3-5.

³² Tamże, art. 10b, ust. 10, art. 10c, ust. 11.

³³ Tamże, art. 10b, ust. 5, 7, art. 10c, ust. 7, 8.

³⁴ Przepisy ustawy stanowią, że sejmik dysponuje prawem do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...*, art. 10b, ust. 6.

i uczestniczyć w opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących młodzieży. Do jego zadań należy także prowadzenie monitoringu działań województwa o takim właśnie charakterze. Co więcej, sejmik jest również uprawniony do tego, aby podejmować własne działania, których adresatem jest młodzież, przede wszystkim „w zakresie edukacji obywatelskiej”³⁵.

1.4. Zakończenie

Samorząd województwa, podobnie jak ma to miejsce w przypadku samorządu gminnego i samorządu powiatowego, dysponuje instrumentami „wsłuchiwania się” w opinie, oczekiwania i postulaty mieszkańców kluczowe z punktu widzenia możliwie skutecznego i efektywnego zaspokajania ich potrzeb. Przedstawiona pokrótce charakterystyka form „włączania” mieszkańców w zorientowany sektorowo regionalny proces decyzyjny udowadnia, że tworzą one zinstytucjonalizowany katalog. Przegląd kluczowych rozwiązań ustawowych pokazuje, że formy te, ze względu na swój tak naprawdę uniwersalny charakter (znajdujący zastosowanie w wielu obszarach sektorowych), mogą być użyteczne w momencie rozstrzygania o różnorodnych zadaniach, za których realizację odpowiada samorząd województwa. Konstatacja ta skłania do sformułowania co najmniej trzech wniosków.

Po pierwsze, niezależnie od wykorzystywanej formy „włączania” mieszkańców w proces decyzyjny, ich uczestnictwo w tymże procesie może być traktowane jako trudne do zignorowania źródło legitymizacji aktywności samorządu województwa. Wydłużenie samorządowej kadencji sprawia bowiem, że wyborcza weryfikacja działań inicjowanych i realizowanych przez ów samorząd następuje nie co cztery, ale co pięć lat, co może potęgować po stronie mieszkańców poczucie pewnego rodzaju oddalenia od biegu spraw lokalnych (a w analizowanym przypadku – wojewódzkich), zwłaszcza wśród takich grup, które nie manifestują na ogół zainteresowania szeroko rozumianą problematyką samorządową. Nie wyrażając przekonania o wyczerpywaniu się formuły demokracji przedstawicielskiej i klasycznych procedur wyborczych (na taką konstatację nie pozwala, obok całego szeregu innych czynników, ciągle ograniczony, w ujęciu tak ilościowym, jak i jakościowym, charakter mechanizmów partycypacyjno-deliberacyjnych w Polsce), warto zatem zasygnalizować sytuację, w której uczestnictwo mieszkańców w regionalnym procesie decyzyjnym może stanowić odpowiedź na, po pierwsze, ich rosnące, coraz częściej otwierane artykułowane oczekiwania, a po drugie, będące ich udziałem dążenie do wywierania wpływu na polityki sektorowe, zwłaszcza na tych „odcinkach”, które dotyczą tzw. życia codziennego.

Po drugie, należy podkreślić, że przedstawiony katalog form uczestnictwa mieszkańców w zorientowanym sektorowo regionalnym procesie decyzyjnym nie ma zamkniętego charakteru, nie obejmuje wszystkich z nich. Konstatacja ta, sformułowana wzorem

³⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 10b, ust. 8.

analiz skoncentrowanych na samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, wynika m.in. z faktu, że dynamiczny rozwój ICT, w tym mediów społecznościowych, tworzy szereg innych kanałów „włączania” tzw. czynnika społecznego w rozstrzygnięcia o regionalnej proweniencji³⁶.

Po trzecie wreszcie, problematyka wykorzystania form „włączania” mieszkańców w proces decyzyjny o regionalnej proweniencji wydaje się istotnym, w pewnym sensie koniecznym, elementem refleksji nad meandrami funkcjonowania samorządów województw. Może być zatem traktowana jako zyskujący na znaczeniu głos w środowiskowej i eksperckiej dyskusji skoncentrowanej na rywalizacyjnym (wyborczym) wymiarze aktywności aktorów politycznych.

³⁶ Perspektywa wykorzystania ICT w toku organizacji infrastruktury uczestnictwa mieszkańców w procesie decyzyjnym była przedmiotem refleksji autora niniejszego rozdziału przedstawionych w innej publikacji, zob. K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*, s. 80-89.