

Elżbieta Szulc-Walecka\*

**ROLA ORGANÓW PRZEDSTAWICIELSKICH  
W PROCESIE WSPÓLRZĄDZENIA  
PARTYCYPACYJNEGO  
(*PARTICIPATORY GOVERNANCE*).  
STUDIUM PRZYPADKU WYBRANYCH MIAST**

Streszczenie

W ostatnich dziesięcioleciach w wielu państwach rola organów przedstawicielskich uległa transformacji. Wpływ na to miały reformy inspirowane m.in. koncepcją współrzędzenia (*governance*), jednak szczególnego znaczenia nabral jeden z jego nurtów – *participatory governance* – promujący wzmocnienie zaangażowania obywateli oraz pogłębienie ich udziału w procesie decyzyjnym. Niniejsza tendencja jest widoczna także w Polsce, szczególnie w samorządach dużych miast. Celem artykułu jest zdefiniowanie ról, jakie pełnią organy przedstawicielskie w zmieniającym się procesie rządzenia, oraz ustalenie relacji pomiędzy ideą reprezentacji a koncepcją współrzędzenia partycypacyjnego. Artykuł opiera się na badaniach przeprowadzonych w miastach na prawach powiatu położonych w województwie lubelskim. Wyniki badań dowodzą, że w procesie rządzenia słabnie rola rady, natomiast wzrasta znaczenie organu wykonawczego. Jednocześnie współrzędzenie partycypacyjne wpłynęło na wykształcenie się nowych ról, jakie pełnią organy przedstawicielskie.

**Słowa kluczowe:** reprezentacja, partycypacja obywatelska, demokracja, współrzędzenie, *participatory governance*

**Wstęp**

Robin Hambelton w pracy *The new city management* pisze o zmianach, jakie w ostatnich latach dokonały się w samorządzie terytorialnym, szczególnie w miastach (Hamblton, 2002, s. 148–150). Autor zwraca uwagę, że dotyczą one przede wszystkim tradycyjnej roli przywództwa oraz sposobu rządzenia. Przez dekady reprezentacja rozumiana była głównie jako występowanie oraz podejmowanie decyzji w imieniu i w

---

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: elzbieta.szulc-walecka@umcs.pl, ORCID: 0000-0002-9143-2444.

interesie mieszkańców (Pitkin, 1967). I choć demokracja przedstawicielska obecnie nadal stanowi podstawę funkcjonowania samorządu, to zmianie uległ kontekst idei reprezentacji oraz rola organów przedstawicielskich, a także relacja między rządzącymi a rządzonymi. Rozważania, o których mowa, wpisują się w szerszy kontekst reform przeprowadzonych w administracji publicznej, to jest przechodzenia od tradycyjnie rozumianego sposobu rządzenia (*government*) do współrządzenia (*governance*). Wdrożenie nowej koncepcji oznaczało, że organy przedstawicielskie stanęły przed nowymi wyzwaniami, szczególnie znaczenie wydają się mieć te polegające na coraz szerszym włączaniu lokalnych interesariuszy (*stakeholders*), w tym obywateli (*citizens*) w proces decyzyjny oraz wzmocnienie lokalnej egzekutywy (idea przywództwa oraz silnego burmistrza). W tym kontekście wydaje się więc, że paradygmat *governance* wywarł znaczący wpływ na demokrację lokalną, dokonując jej znaczącego przeformułowania.

Niewątpliwie wpływ na powyższe zmiany miały postępujące procesy globalizacji, z drugiej zaś zmiany zachodzące w społeczeństwie, lepiej wykształconym i świadomym, a w związku z tym także bardziej krytycznym wobec władz lokalnych. Swoje piętno na transformującym się modelu rządzenia odcisnęły również czynniki o charakterze ekonomicznym, powiązane z postępującymi procesami europeizacji, demokratyzacji i urbanizacji, jak również kwestie o charakterze społecznym i instytucjonalnym. Wśród determinantów zmiany sposobu rządzenia nie sposób pominąć również tego, że obywatele coraz rzadziej uczestniczą w wyborach, partie polityczne tracą swych członków, spada zaufanie do instytucji publicznych, a jednocześnie coraz wyraźniej dostrzegalny staje się wzrost nieufności wobec elit politycznych. Wszystko to powoduje, że dotychczasowa formuła rządzenia i oparte na niej procedury są coraz częściej krytykowane, a stosowane formy udziału obywateli w procesach decyzyjnych okazują się niewystarczające. Obywatele nie chcą już pełnić jedynie roli konsumenta i klienta administracji publicznej i zaczynają poszukiwać nowych możliwości zaangażowania w proces decyzyjny. Skutkuje to większym zainteresowaniem instrumentami demokracji partycypacyjnej oraz deliberacyjnej. W rezultacie zmianie ulegają sposoby i formy zaangażowania obywatelskiego.

W tym ujęciu istotne znaczenie zaczęły odgrywać jeden z nurtów *governance* – *participatory governance* (współrządzenie partycypacyjne), który w ostatnich latach zyskuje coraz większą rolę w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych. Z jednej strony podejście to wyróżnia koncentracja na możliwie największym uczestnictwie obywateli w procesie rządzenia, z drugiej zaś chęć transformacji relacji istniejących po-

między pochodzącymi z wyboru organami (rządzącymi), a wybierającymi je obywatelami (rządzonymi), zmieniając role pełnione przez obie grupy w procesie decyzyjnym.

Celem artykułu jest ustalenie relacji pomiędzy ideą reprezentacji a koncepcją współrzędzenia partycypacyjnego oraz zdefiniowanie ról, jakie pełnią organy przedstawicielskie w procesie rządzenia w zmieniającym się otoczeniu i warunkach społeczno-politycznych. U podstaw przeprowadzonych badań leży następujące hipotezy: **H1**: *participatory governance* wpływa na pozycję i kształtuje rolę organów samorządowych, zmieniając kontekst idei reprezentacji oraz relację tych organów władzy z mieszkańcami, w konsekwencji **H2**: lokalne organy tracą swoją omnipotentną pozycję decydentów i stają się jednym z wielu uczestników procesu rządzenia. W opracowaniu uwzględnione zostały elementy teoretyczne dotyczące koncepcji współrzędzenia oraz prawnoteoretyczne w odniesieniu do funkcjonowania samorządu terytorialnego. Skorzystano także z analizy przypadków (*case studies*), która pozwoliła odnieść proces rządzenia do konkretnych samorządów, tj. miast na prawach powiatu województwa lubelskiego. W prowadzonej analizie wykorzystano również wyniki badań ilościowych i jakościowych przeprowadzone przez autorkę. Proces badawczy został podzielony na dwie części. Pierwsza część badań obejmowała ankietyzację radnych wchodzących w skład rady miasta VII kadencji samorządu terytorialnego. Drugi etap badania oparty był na indywidualnych pogłębionych wywiadach przeprowadzonych z przewodniczącymi rad miasta VII kadencji samorządu terytorialnego z czterech badanych miast ( $N = 4$ ) oraz prezydentami tych jednostek, począwszy od IV kadencji JST, a kończąc na VII ( $N = 9$ )<sup>1</sup>. Badania terenowe trwały od marca do września 2018 r.

### Koncepcja reprezentacji a idea współrzędzenia partycypacyjnego

Bez wątplenia reprezentacja to pojęcie złożone, które ma wiele znaczeń, interpretacji i zastosowań (Pitkin, 1967; Schaap i Daemen, 2012, s. 27–28; Verhelst, i in., 2014, s. 144–173; Radzik-Maruszak, 2019).

---

<sup>1</sup> W badaniach uwzględniono cztery miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego w okresie od IV do VII kadencji JST. Na ten okres powinno przypadać 16 prezydentów (4 miasta x 4 kadencje JST). Liczba przeprowadzonych wywiadów jest jednak niższa i wynosi dziewięć. Wynika to z faktu sprawowania funkcji prezydenta przez więcej niż jedną kadencję (reelekcja). W takim przypadku wielokadencyjni prezydenci w wywiadzie odnosili się do całego okresu pełnionej przez nich funkcji.

Niezależnie jednak od przyjętego ujęcia jej istota sprowadza się do tego, że obywatele biorący udział w wyborach dokonują wyboru reprezentanta, który występuje (*standing for*) i działa w ich imieniu (*acting for*), (Pitkin). W rezultacie rdzeń lokalnej demokracji przedstawicielskiej stanowi decydujący, tj. lokalny organ przedstawicielski, czyli pochodzące z wyboru rady oraz wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast (w/b/p). Ich zadaniem jest reprezentowanie interesów społeczności lokalnej oraz podejmowanie decyzji w jej imieniu.

Jak zaznaczono we wstępie, począwszy od końca XX w. można zaobserwować dynamiczny rozwój koncepcji reprezentacji, na który wpływ wywarł szereg zjawisk, w tym m.in. współzrządzenie (*governance*). W ramach *governance* można wyróżnić kilka różnych nurtów i odmian kładących nacisk na poszczególne elementy koncepcji (Bevir, 2011a; Bevir 2011b; Levi-Faur, 2012), jednak z perspektywy tematyki poruszanej w niniejszym artykule szczególne znaczenie odgrywa *participatory governance* (PG). Za jego trzon należy uznać nacisk na demokratyczne zaangażowanie obywateli oraz pogłębienie ich udziału w procesie decyzyjnym. Akcentuje także wzmocnienie i rozwój demokracji mającej na celu zapewnienie obywatelom większego udziału w sprawowaniu władzy niż w ramach demokracji przedstawicielskiej. Frank Fisher określa PG jako przejście od reprezentacji w kierunku partycypacji obywateli (Fisher, 2012, s. 458). Co więcej, PG wpłynęło na to, że kontekst idei reprezentacji uległ zasadniczej zmianie – nie polega już wyłącznie na formalnym upoważnieniu wyrażonym w akcie wyborczym (Urbinati i Warren, 2008, s. 387–407). Obecnie należy rozszerzyć rozumienie reprezentacji i nadać jej charakter demokratyczny, tj. partycypacyjny. W rezultacie tradycyjna rola władz, której sedno stanowi reprezentacja interesów, zmienia się i zmierza w kierunku coraz szerszego, często bezpośredniego włączenia obywateli w proces rządzenia. W ten sposób zmienia rolę pełnioną w procesie rządzenia zarówno przez organy pochodzące z wyboru, jak i obywateli, którzy dokonują ich wyboru.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na relację pomiędzy demokracją przedstawicielską a partycypacyjną. W istocie bowiem „w teorii *governance* istnieje zgoda, że demokracja partycypacyjna i deliberyacyjna wzmocni demokrację przedstawicielską” (Rajca, 2014, s. 125). Zwolennicy nurtu partycypacyjnego przekonują o wzroście uczestnictwa obywatelskiego przez usprawnienie starych lub/i ustanowienie nowych narzędzi partycypacyjnych, które mają stanowić uzupełnienie dla mechanizmów reprezentatywnych oraz demokracji bezpośredniej (Wampler, 2012, s. 2–5; Urbinati i Warren). Jak jednak pokazuje praktyka,

zachowanie równowagi między obiema wymienionymi formami demokracji okazuje się trudne (Radzik-Maruszak, 2019). Wynika to z kilku względów. Przede wszystkim, wdrożenie idei *participatory governance* wpływa na pojawienie się nowych i niepochodzących z wyboru aktorów, którzy uczestniczą w procesie rządzenia i przejmują część zadań należących dotychczas do organów przedstawicielskich. Powoduje to, z jednej strony, że organy władzy publicznej muszą zmierzyć się z dominującym dotychczas sposobem myślenia opartym na hierarchii i zależności od władzy publicznej w relacji z innymi aktorami zaangażowanymi w proces rządzenia na rzecz modelu, który zakłada partnerstwo we wzajemnych relacjach. Z drugiej strony odmienna jest logika demokracji przedstawicielskiej oraz partycypacyjnej dotycząca zarówno wyjaśniania procesu rządzenia, jak i legitymizacji w sprawowaniu władzy. Podczas gdy demokracja przedstawicielska opiera swoje funkcjonowanie na założeniu, iż decyzje podejmowane są przez organy pochodzące z wyboru i reprezentujące swoich wyborców, to demokracja partycypacyjna postrzega władzę jako tę, która stosuje nowe narzędzia i metody, umożliwiając tym samym koordynację, kolaborację i sterowanie siecią interesariuszy uczestniczących w procesie decyzyjnym (Stoker, 1988, s. 18–19). Co więcej, uzupełnienie procesu decyzyjnego o nowych aktorów powoduje rozmycie odpowiedzialności za podejmowane działania pomiędzy uczestnikami procesu rządzenia. W sytuacji rozproszenia kompetencji nasuwa się zatem pytanie o to, kto jest odpowiedzialny i kogo rozliczyć za jakość świadczonych usług. PG powoduje jednocześnie, że zmieniają się role poszczególnych aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Zmiany, jakie wprowadza ta idea, określane są przez Roda A.W. Rhodesa „rządzeniem bez udziału rządu” (*governing without government*), (Rhodes, 1996, s. 652–667; Chhotray i Stoker, 2009, s. 97), w którym rola władz publicznych uległa ograniczeniu na rzecz obywateli traktowanych jako równorzędnych partnerów publicznego procesu decyzyjnego. W rezultacie organy władzy publicznej przekształcają swoją pozycję z suwerennych decydentów w kierunku tych, którzy kreują, monitorują i sterują procesem decyzyjnym, natomiast obywatele zaczynają ponosić odpowiedzialność za wyniki procesu rządzenia, co jednocześnie wiąże się z odchodzeniem od traktowania obywateli jedynie jako wyborców i konsumentów na rzecz współdecydentów. Pod wpływem współrzędzenia uczestnicy procesu rządzenia przyjmują więc nie tylko tradycyjne role, które zostały im narzucone, ale także tworzą nowe (Torfing i in., 2012, s. 148).

## (Współ)rzządzenie partycypacyjne w samorządzie terytorialnym w Polsce

Wobec tematyki podjętej w niniejszym artykule warto zwrócić uwagę na przejawy (współ)rządzenia partycypacyjnego w polskim samorządzie terytorialnym.

Po pierwsze, nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż Polska należy do tzw. młodych demokracji, która w latach dziewięćdziesiątych XX w. przeszła transformację ustrojową (Mreńca, Zientarski i Czwojdrak, 2018). Szczególne znaczenie odgrywa w tym zakresie reforma samorządowa. Jak trafnie ujmuje to P. Swianiewicz, kierunek tych przemian cechował niejako „skok na głęboką wodę”, czyli głębokie zmiany w sferze wewnętrznej organizacji administracji publicznej, decentralizacji politycznej i zadaniowej, powiązanej jednocześnie z reorganizacją struktur jednostek samorządowych (Swianiewicz, 2002, s. 52). Okres ten cechowała zarówno wysoka dynamika procesu zachodzących przemian, jak i prowadzenie reform na szeroką skalę – równolegle wdrażane były reguły dotyczące praworządności i dotyczące *New Public Management* (Radzik-Maruszak, 2019; Swianiewicz, 2002), a następnie *governance*.

Po drugie, wraz z ogólnymi zmianami ustrojowymi ewolucji uległ również model przywództwa oraz role, jakie pełni wóldarz samorządowy. W ślad za rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich Polska także dokonała redefinicji ról pełnionych przez organy przedstawicielskie – wzmacniając pozycję ustrojową i znaczenie organu wykonawczego (w/b/p) w stosunku do rady gminy (Maj, Dawidowicz i Wichmanowski, 2013; Piasecki, 2006). Z perspektywy partycypacji istotne znaczenie odgrywa fakt, iż od tego momentu to obywatele dysponują prawem wyboru w/b/p (Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze...).

Po trzecie, do reform mających poprawić funkcjonowanie JST należy zaliczyć również te związane z dostosowaniem i wdrożeniem przepisów UE do krajowego systemu prawnego. W konsekwencji podjęte zostały działania zorientowane na poprawę finansowania administracji lokalnej i włączanie procedur zamówień publicznych, które wpłynęły na zmianę sposobu myślenia o JST jako jedynym dostawcy usług publicznych. W coraz większym stopniu samorządy terytorialne zaczęły otwierać się na współpracę z innymi podmiotami, w tym na organizacje pozarządowe.

Wreszcie, istotne znaczenie odgrywają nowe narzędzia zaangażowania lokalnego. Proces poszerzania katalogu instrumentów zorientowanych na dialog z obywatelami w sposób szczególnie wyraźny uwidocznił

się w samorządach dużych miast. Obok tradycyjnych form partycypacji obywatelskiej, tj. uczestnictwa w wyborach, zaczęły pojawiać się nowe narzędzia angażowania obywateli w życie publiczne, w tym inicjatywa lokalna, budżet obywatelski czy panele obywatelskie. Chętniej sięga się nie tylko po nowe instrumenty uspołecznienia procesu decyzyjnego, ale także angażuje nowych aktorów i wprowadza nowe regulacje prawne związane z włączaniem obywateli w decydowanie.

### **Studium przypadku – miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego**

W niniejszym artykule badaniami objęto cztery miasta na prawach powiatu (MNP) położone w województwie lubelskim: Białą Podlaską, Chełm, Lublin oraz Zamość. Wybór wskazanych samorządów był poddyktowany kilkoma względami. Przede wszystkim prawo obywateli do podejmowania i koordynowania działań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych wynika z faktu zamieszkiwania na danym terytorium. Biorąc pod uwagę fakt, iż gmina traktowana jest jako ideał samorządności i trwale ogniowo rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy istnienie powiatu bywało krytykowane, a jego przywrócenie niejednokrotnie było podawane w wątpliwość. Ciekawą kategorię badawczą stanowią MNP łączące oba wymienione szczeble samorządu lokalnego. Co więcej, interesujące są także zależności, jakie występują pomiędzy gminą a powiatem w odniesieniu do idei współrzędzenia partycypacyjnego. W powiecie w przeciwieństwie do gmin „w minimalnym stopniu występuje proces tworzenia świadomej społeczności obywatelskiej czy też społeczności partycypacyjnej” (Michałowski, Sidor i Wasil, 2016, s. 107–129). W tym kontekście nasuwa się pytanie o rolę poszczególnych aktorów życia publicznego, szczególnie władz samorządowych w procesie decyzyjnym.

Warto zwrócić uwagę na najważniejsze cechy charakterystyczne badanych samorządów. Największym i jednocześnie najważniejszym ośrodkiem miejskim w województwie lubelskim jest Lublin, liczący według stanu na październik 2019 r. 339,8 tys. mieszkańców (Statystyczne Vademecum..., 2020a). Pozostałe MNP zaliczane są do kategorii miast o średniej wielkości. Liczba ich mieszkańców jest zbliżona i w październiku 2019 r. wyniosła w Chełmie 61,9 tys. osób, natomiast w Zamościu 63,4 tys. (Statystyczne Vademecum..., 2020b; Statystyczne Vademecum..., 2020c). Najmniejszym badanym miastem była Biała Podlaska z liczbą mieszkańców 57,2 tys. osób (Statystyczne Vademecum..., 2020d). Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że liczba mieszkań-

ców wpływa na to, jak kształtuje się skład organu uchwałodawczego JST, tj. jego wielkość. W radzie miast: Biała Podlaska, Chełm oraz Zamociszów obsadzane są 23 mandaty, natomiast w radzie miasta Lublin jest 31 miejsc.

Tym, co cechuje badane miasta, jest również fakt, iż w badanym okresie (IV–VII kadencja JST) zdecydowanie najchętniej mieszkańcy głosowali na osoby posiadające doświadczenie niż na nowych kandydatów. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w radzie miasta często zasiadały osoby, które już pełniły wcześniej mandat radnego, zaś prezydenci sprawowali swój urząd nieprzerwanie przez kilka kadencji. Potwierdza to, iż mieszkańcy poszukiwali autentycznych i charyzmatycznych liderów, którzy będą w odpowiedzialny sposób rządzić wspólnotą samorządową.

Co więcej, badane samorządy terytorialne korzystały ze zbliżonych instytucji zaangażowania obywatelskiego, w których dominowały narzędzia stosunkowo tradycyjne. Wśród najbardziej popularnej, a co za tym idzie, również najczęściej stosowanej innowacji demokratycznej, znajdował się budżet obywatelski. Jedynie w Lublinie można zauważyć, że katalog narzędzi partycypacyjnych był bardziej rozbudowany i uzupełniany o nowe metody rządzenia, np. zielony budżet obywatelski.

### **Role organu uchwałodawczego – analiza wyników badań**

W kontekście niniejszych rozważań ważne pytanie stanowi to, jaką rolę odgrywa rada miasta w procesie współrządzenia partycypacyjnego. Na podstawie analizy kwestionariusza ankiety oraz treści wywiadów można stwierdzić, że w badanych samorządach możliwe jest wyodrębnienie kilku ról, jakie pełni ten organ.

Po pierwsze, zdecydowana większość radnych oceniła swoją funkcję jako **pośrednika** („łącznika”) pomiędzy mieszkańcami miasta a jej organami. Trzeba zaznaczyć, iż ankietowani słusznie interpretują swoją funkcję jako „pośredniczenie”, gdyż taka rola została im przypisana na gruncie samorządowych przepisów ustrojowych (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...). W tym samym duchu wypowiedali się również przewodniczący rad, którzy podkreślali, że „radny na pewno jest takim ciałem pośredniczącym między tym, co dzieje się w naszej gminie czy mieście a mieszkańcami”. Co więcej, jak wskazuje jeden z rozmówców, są „oddelegowani do kontaktu z mieszkańcami”. Okazuje się więc, że podtrzymywanie kontaktu z mieszkańcami jest dla radnych bardzo ważne i stanowi warunek *sine qua non* wypełniania mandatu radnego.



Po drugie, w świetle wypowiedzi radnych rolą rady jest **rzecznictwo interesów społecznych**. Jak zauważył jeden z respondentów, wynika to przede wszystkim z tego, że „radny nie jest anonimowy. Każdy mieszkaniec zaczyna swoją rozmowę z kimś, kogo zna, i pokłada nadzieję w stosunku do rozwiązania problemu, który dotyczy środowiska danej dzielnicy, że zostanie rozpatrzony przez radnego jako osobę, która ma wpływ na opiniowanie bądź rozmowę z innymi radnymi”. Okazuje się, że istotną rolę odgrywa także aktywność radnych związana z występowaniem w interesie mieszkańców, tj. w taki sposób, który uwzględnia ich stanowisko w danej sprawie lub/i pozwala na rozwiązanie problemu występującego w ich najbliższym otoczeniu.

Trzecią rolą rady, jaką można wyodrębnić na podstawie analizy kwestionariusza ankiety oraz wywiadów, jest **reprezentacja mieszkańców** w procesie rządzenia. W odniesieniu do tej funkcji w badaniach po raz kolejny wybrzmiał fakt, że radny reprezentuje mieszkańców konkretnego okręgu, z którego został wybrany w wyborach samorządowych, i pomaga im w rozwiązaniu problemów, z jakimi ci mieszkańcy do nich przychodzą. Jak mówi jeden z radnych: „my jako mieszkańcy miasta, jako rada miasta, zostaliśmy wybrani przez mieszkańców jako swoich przedstawicieli, określonych grup społecznych, dzielnice czy okręgi wyborcze”. O znaczeniu radnych decyduje zatem fakt, iż wywodzą się z określonej społeczności (osiedle/dzielnica), której interesy reprezentują w radzie miasta. Co więcej, radni zajmują się wówczas nie tylko sprawami (problemami) miasta jako całości, ale także poszczególnych mieszkańców JST. Jak zauważyli radni, istota wykonywanego przez nich mandatu tkwi w uzyskaniu społecznej legitymizacji do pełnienia tej funkcji: „ja tu nie jestem dla siebie, tylko jestem dla ludzi, po to startowałem w wyborach, już kolejną kadencję jestem radnym, więc w interesie mieszkańców muszę działać i muszę liczyć się z ich opinią”. Potwierdza to zatem, iż radni z jednej strony pracują **dla** mieszkańców, z drugiej zaś podejmują działania, współpracując **z nimi** np. na podstawie zebrania opinii czy przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych.

Czwartą rolę, jaką można przypisać organom uchwałodawczym, jest ta, w myśl której radny pełni funkcję **reprezentanta politycznego**. Jej wybór dowodzi, że dla niektórych radnych istotne znaczenie odgrywa również to, z jakiej opcji politycznej się wywodzą, a w konsekwencji również, jakie wartości i poglądy reprezentują, będąc członkami określonej formacji politycznej. Jest to o tyle istotne, że radni zrzeszeni w klubach i/lub należący do partii politycznej są niejednokrotnie zobowiązani do tego, aby podejmować działania związane z wykonywaniem mandatu radnego zgodnie z ustaleniami wypracowanymi w ramach klu-

bu, partii politycznej. Takie „zobowiązanie” może powodować, jak piszą autorzy przewodnika w ramach akcji „Masz głos” (Czy radny jest bezradny..., 2021), że „radny jest bezradny”, ponieważ jego możliwości wpływania na sytuację w gminie będą wówczas ograniczone i będą sprowadzać się do zgodności działania z linią klubu czy partii, co nie zawsze musi być zgodne z wolą mieszkańców czy nawet samego radnego. Jak wynika z opracowania Centrum Badania Opinii Publicznej, mieszkańcy coraz chętniej dokonują wyboru radnych spośród kandydatów niezrzeszonych (Komunikat z badań CBOS..., 2007; Komunikat z badań CBOS..., 2014). Należy zaznaczyć, że według zdecydowanej większości radnych ważniejsze jest „pośredniczenie” i rzecznictwo wobec interesów mieszkańców niż względy partyjne.

Kolejna istotna rola radnych sprowadza się do „utrzymywania więzi z mieszkańcami”, czego najlepszym przykładem są bezpośrednie spotkania. Dzięki temu radni stają się „barometrem” nastrojów społecznych, co pozwala im uwzględniać oczekiwania społeczności lokalnej w swoich działaniach. Sprawia to również, że radny staje się **facylitorem partycypacji**, który pobudza mieszkańców do aktywności i współdziałania. W ten sposób „organ uchwałodawczy jest tu ciałem, które daje obywatelom głos oraz stymuluje ich zaangażowanie w proces decyzyjny” (Radzik-Maruszak, 2019). Jak skomentował jeden z przewodniczących rady miasta: „radny uczestniczy w życiu publicznym jako mieszkaniec i ma możliwość wpływu na to, co dzieje się w mieście przez konsultacje społeczne. Takie konsultacje można zorganizować w swojej dzielnicy lub przez organizacje pozarządowe, gdzie można spotkać się, porozmawiać, przedstawić problem. Radny jest pierwszym ciałem, które ma ogromny wpływ na pokierowanie inicjatywą grupy mieszkańców”. Rozmówca w sposób szczególnie podkreślił znaczenie narzędzi aktywizacji mieszkańców, tj. spotkania z mieszkańcami i przeprowadzenia konsultacji społecznych. Według przewodniczącego rady miasta stanowią one fundament współpracy radnych z mieszkańcami oraz najprostszy sposób, za pomocą którego można uzyskać od mieszkańców informację na temat potrzeb i problemów wspólnoty lokalnej. Co więcej, powyższa wypowiedź akcentuje także, iż radni wchodzą w rolę **kooperanta**, gdyż starają się korzystać ze wsparcia innych podmiotów, szczególnie ze strony organizacji pozarządowych, w zaspokajaniu wspomnianych potrzeb i interesów społeczności lokalnej.

Z analizy treści wywiadów wynika także, że rada pełni również funkcję **kontroli społecznej**, ponieważ jest „bezpiecznikiem, który ma wpływ taki, że może powstrzymać pewne działania, nie zawsze szkodliwe, ale jeśli mogłyby zagrażać w jakimś stopniu bezpieczeństwu finansowemu czy zaciąganiu nowych zobowiązań, to zawsze przedstawicie-

lem mieszkańców jest rada, która może pewne rzeczy ograniczyć i zawsze bezpieczniej przeprowadzić je tak, żeby były z jak najmniejszym negatywnym skutkiem społecznym”. W ten sposób radni zaakcentowali, że rolą rady jest dbałość o przestrzeganie określonych standardów, w tym prawnych reguł funkcjonowania samorządu. Dlatego rada miasta staje się swego rodzaju „parasolem ochronnym”, który nadzoruje działalność organu wykonawczego, czuwając nad prawidłową realizacją zadań nałożonych na JST.

Podsumowując rolę, jaką pełni organ uchwałodawczy w procesie rządzenia opartego na partycypacji obywatelskiej, należy jednocześnie zaznaczyć, że radni są umiarkowanie otwarci na korzystanie z należących do niego instrumentów zaangażowania lokalnego. Analiza zgromadzonego materiału wskazuje bowiem, że rozszerzenie stosowania instrumentów z zakresu aktywności obywatelskiej, zdaniem badanych, odbiera kompetencje radom miasta. Jeden z radnych uważa, że inicjatywy obywatelskie mogą spowodować osłabienie aktywności radnych i „być pewnym zagrożeniem dla konstytucyjnej [roli – E. S.-W.] rady. Może też pogorszyć skuteczność działania samorządu, bo jakaś część pieniędzy – teraz mała, jutro może być większa – jest wyjęta spod strategicznego planowania”. Inny rozmówca zauważył, że coraz szersze włączanie mieszkańców w decydowanie prowadzi do postawienia pytania o rolę organów samorządowych, szczególnie rad, ale także potrzeby ich istnienia w ogóle. Radny ujął tę kwestię następująco: „zastanówmy się. Po co byłaby w takim razie rada miasta, którą wybierają sami mieszkańcy? Z każdej dzielnicy są jacyś radni, którzy reprezentują interesy tej dzielnicy. Tak powinno być i często walczą o swoje osiedle. To jest demokracja przedstawicielska. Należałoby więc w przypadku demokracji bezpośredniej, by każdy obywatel występował z jakimś wnioskiem, co jest bardzo trudne w realizacji. Po drugie: po co jest rada miasta, po co są wybory? Oczywiście nie mówimy o funkcji kontrolnej, ale reprezentatywnej, która traci na znaczeniu”. Zarówno radni, jak i prezydenci zwracali uwagę, że prowadzenia polityki miejskiej należy oczekiwać przede wszystkim od organów władzy lokalnej wybranych jako reprezentantów mieszkańców. Podkreślano jednocześnie atuty takiego rozwiązania, tj. fakt, iż osoby wchodzące w skład organów przedstawicielskich cechuje wysoki stopień profesjonalizmu, większy niż w przypadku mieszkańców poziom wiedzy i kompetencji wynikający z faktu, że co dzień zajmują się sprawami miasta. Dlatego też, zdaniem respondentów, radni to osoby, które są lepiej zorientowane w tym, „co jest potrzebne miastu, niż zwykli mieszkańcy”. W opinii radnych decyzji mieszkańców powinien zostać oddany „drobny” zakres spraw, związany z ich lokalnym i najbliższym otoczeniem.

## Rola organu wykonawczego – analiza wyników badań

Z przeprowadzonych badań wynika, że organ wykonawczy pełni szczególną rolę w procesie rządzenia. Niewątpliwie największy wpływ na pozycję organu wykonawczego oraz jego rolę w partycypacyjnym rządzeniu miastem wywarło wspomniane już ustanowienie bezpośredniego wyboru prezydentów miast. Znaczenie tego czynnika w odniesieniu do polityki partycypacyjnej zostało podkreślone również w wypowiedziach radnych i prezydentów. Jeden z nich zauważył, że „model samorządowy jest modelem proprezydenckim, proburmistrzowym. Uważam, że dobrze się stało, że model jest bardziej prezydencki, bo prezydent może mieć swoją wizję miasta, a rada może ją popierać albo hamować. [...] dla mnie styl zarządzania miastem, samorządem jest podobny jak przedsiębiorstwem, czyli mamy prezydenta, który zarządza, i radę miasta, która jest jak rada nadzorcza spółki, wyraża zgodę prezydentowi na pewne działanie, ale może je też zablokować. Ale za strategię, za wizję, za proces operacyjny odpowiada prezydent”. Z przedstawionej wypowiedzi wynika, że pierwszoplanową rolę w JST pełni prezydent, od którego zależy, w jaki sposób będzie prowadzona polityka miejska, to on podejmuje decyzję co do jej kształtu oraz doboru metod i narzędzi, w tym także partycypacyjnych, które zostaną wdrożone w jednostce samorządowej. Wypowiedź akcentuje również to, że prezydent, pochodząc z bezpośrednich wyborów, ma swój program wyborczy (strategię), który następnie realizuje i który stanowi kierunek dla działań podejmowanych w JST. W ten sposób organ wykonawczy staje się **wizjonerem i strategiem** odpowiedzialnym za kształt lokalnej polityki.

Powyższe rozważania należy uzupełnić o fakt, że prezydent jest **przedstawicielem mieszkańców**, przede wszystkim dlatego, że to właśnie od nich uzyskuje mandat do pełnienia tej funkcji. Z tego powodu, jak podkreślali uczestnicy badania, organ wykonawczy ma dominujące znaczenie w procesie rządzenia, ponieważ „startuje w wyborach, ma program wyborczy i jest wybrany przez mieszkańców w sposób bezpośredni, więc stara się realizować program, więc ma największy wpływ na to, co przedstawi radzie miasta”. Oznacza to, iż członkowie społeczności lokalnej rozliczają kandydata na w/b/p ze złożonych obietnic wyborczych i w sytuacji, kiedy stara się on o ponowny wybór, obywatele mogą udzielić mu mandat zaufania na kolejną kadencję lub wybrać inną osobę do pełnienia tej funkcji. To właśnie od niego oczekują realizacji zadań samorządu terytorialnego wynikających z ustaw oraz rozwiązywania problemów dotyczących wspólnoty samorządowej. Jednocześnie mieszkańcy obarczają ewentualnymi niepowodzeniami właśnie organ wyko-

nawczy. Jeden z prezydentów odniósł się do tej kwestii w następujący sposób: „zawsze prezydent, który jest w wyborach wprost weryfikowany przez wyborców, będzie bardziej zainteresowany partycypacją i upodmiotowieniem mieszkańców niż rada, która oczywiście też jest wybierana przez mieszkańców, tylko tyle że jak gdyby w dalszej kolejności. Inaczej mówiąc, mieszkańcy widzą bardziej tego prezydenta [...]. Ja nie twierdzę, że radni są przeciwni [partycypacji – E. S.-W.], ale na pewno nie są tak zmotywowani jak prezydent, żeby te narzędzia partycypacyjne realizować”. Oznacza to, że w/b/p traktowany jest przez mieszkańców jako autentyczny lider wspólnoty samorządowej, który ma legitymizację proceduralną do zarządzania sprawami publicznymi, a ona *de facto* wyjaśnia, dlaczego takie, a nie inne osoby mają upoważnienie do tego, aby podejmować decyzje oraz jaką odpowiedzialność ponoszą przed wyborcami (Schmidt, 2013, s. 2–22).

O roli prezydenta świadczy także to, że jest **wykonawcą polityki** realizowanej w JST. W efekcie siła oraz zakres wpływu prezydenta zależą od funkcji, jaka została mu przypisana na gruncie przepisów ustrojowych, tj. pełnienia roli organu wykonawczego wobec zapadających decyzji i uchwał rady miasta. Argumentem, który zdaniem radnych przemawia za tym, jest także to, że to w/b/p ma główny wpływ na budżet, tj. decyduje o wydatkowaniu pieniędzy. Jak dostrzegł jeden z radnych: „wydaje pieniądze i musi widzieć celowość tych wydatków”, co w konsekwencji oddziałuje także na radę, która ma ograniczony zakres wpływu na kształtowanie budżetu i tym samym gwarantowanie ogólnego dobra publicznego.

Prezydent jest także **głównym decydentem**, od którego zależą zaprojektowane i przyjęte rozwiązania, w tym partycypacyjne. Przeprowadzone badania potwierdziły, że najczęściej to właśnie lider samorządowy był inicjatorem wprowadzenia instrumentów zaangażowania obywatelskiego, por. np. budżet obywatelski w Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu. Okazuje się także, iż bez akceptacji prezydenta działanie partycypacyjne nie ma możliwości „nabrania pędu”, a więc rozwoju w takim zakresie, w jakim możliwe jest to z jego udziałem. Jak bowiem stwierdza jeden z respondentów: „partycypacja to proces, gdzie mamy decydenta i to od niego się zaczyna, bo ma pomysł, który chce zderzyć z opinią mieszkańców. To od niego powinno zależeć, w którą stronę idziemy w partycypacji. To prezydenci to kształtują. Chybionym pomysłem jest napędzanie procesów partycypacyjnych wbrew potrzebom i opiniom prezydenta”. W tym sensie prezydent pełni także rolę **kreatora i koordynatora** lokalnych procesów partycypacyjnych.

Co więcej, w opinii respondentów to od organu wykonawczego zależy również to, jak będzie współpracował z innymi uczestnikami życia

społecznego i czy będzie zainteresowany ich włączeniem w życie publiczne. Tym samym w/b/p jest podmiotem, który **steruje sieciami partnerów społecznych** w lokalnym procesie rządzenia.

Podsumowując, należy zauważyć, że organ wykonawczy jest znacznie bardziej otwarty na partycypację obywatelską niż rada. Wynika to m.in. z tego, że prezydent pochodzi z wyborów powszechnych i jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, dlatego „jest bardziej wrażliwy na te potrzeby, bo wie, [że] za 4 lata czy za 5 lat będą na niego głosować bądź nie, więc on jest siłą rzeczy bardziej skory słuchać mieszkańców, organizować z nimi nowe narzędzia niż rada miasta”. W rezultacie narzędzia partycypacyjne mogą służyć z jednej strony zaspokojeniu potrzeb i oczekiwań społecznych. Wówczas oferują mieszkańcom większy wpływ na proces rządzenia, natomiast przedstawicielom władzy lokalnej zapewniają większą legitymizację dla podejmowanych przez nie działań. Z drugiej strony mogą stać się elementem kampanii wyborczej, co z kolei może nieść ryzyko jego nadmiernej polityzacji (Bukowski i Kamosiński, 2014).

### Zakończenie

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu dowodzą, że idea *governance*, a w sposób szczególny także jeden z jej nurtów *participatory governance* wywarła wpływ na rolę organów przedstawicielskich. Zostały one przemodelowane przede wszystkim na skutek wprowadzenia bezpośredniego wyboru organu wykonawczego. Prezydent miasta z przywódcy zadaniowego i menedżera stał się wizjonerem, strategiem i lokalnym liderem, którego cechuje otwartość na współdziałanie z partnerami społecznymi oraz ich włączanie w decydowanie. W rezultacie potrafi sterować sieciami partnerów społecznych oraz posługiwać się innowacjami demokratycznymi. Oprócz tego pełni rolę głównego decydenta w kreowaniu lokalnej polityki, w tym także opartej na partycypacji mieszkańców. To z jego inicjatywy podejmowane są działania partycypacyjne, a społeczność lokalna jest mobilizowana do podejmowania aktywności obywatelskiej za pośrednictwem zinstytucjonalizowanych form partycypacji. Z kolei rada pełni względem mieszkańców dwie dominujące role, jest to ich reprezentacja w procesie rządzenia i jednocześnie rola pośrednika czy inaczej „łącznika” między organami władzy a obywatelami, a także rzecznictwo wobec ich interesów. Przeprowadzone badania wskazują jednak, że radni sprawują również inne funkcje, choć w ich opinii, nie są tak ważne jak dwie poprzednie. W toku prowadzonych badań okazało się, że rada pełniła funkcję reprezentanta

politycznego, nieco rzadziej facylitatora partycypacji oraz kooperanta, szczególnie w relacjach z organizacjami pozarządowymi.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania dość istotne jest to, że podczas wywiadów w odniesieniu do rady miasta wybrzmiała rola facylitatora partycypacji, natomiast w przypadku prezydentów koordynowanie przez nich procesów partycypacyjnych. To właśnie one stanowią sedno *participatory governance*, zapewniają bowiem mieszkańcom głos w procesie decyzyjnym i stymulują ich zaangażowanie. Pomimo że rola rady jako facylitatora partycypacji nie należała według radnych do najważniejszych i została wypunktowana w dalszej kolejności, to sam fakt, iż pojawiła się w badaniach, istotnie świadczy o wpływie analizowanego nurtu współrzędzenia na relację między organem uchwałodawczym a mieszkańcami miasta. Okazuje się zatem, że współrzędzenie partycypacyjne wpłynęło na wykształcenie się nowych ról, jakie pełnią organy przedstawicielskie.

Z przeprowadzonych badań wynika jednocześnie, że dla organów samorządowych charakterystyczne były odmienne podejścia wobec uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym. Wynika to m.in. ze sposobu wyboru tych organów, ale także, jak zauważają respondenci, z tego, że działania partycypacyjne odbierają kompetencje organom samorządowym, głównie radom miasta. Zwykle bardziej sceptyczni i zdystansowani wobec uruchomienia konkretnego instrumentarium partycypacyjnego byli radni. Wynikało to z obawy przed przeniesieniem zbyt dużej decyzyjności na mieszkańców, które zdaniem radnych powoduje osłabienie rady, prowadzi do pomniejszenia jej kompetencji, a w następstwie do utraty dominującej pozycji. Tym samym organy władzy lokalnej muszą współpracować z innymi interesariuszami lokalnej polityki i stają się jednym z wielu uczestników procesu rządzenia. W rezultacie, z jednej strony tam, gdzie pojawia się demokracja partycypacyjna, na znaczeniu traci reprezentacja. Z drugiej strony wzrasta rola organu wykonawczego w procesie (współ)rzędzenia. Wynika to przede wszystkim ze zmian w organizacji tego organu oraz wzmocnienia pozycji gminnej egzekutywy.

Istotna wydaje się w tym miejscu konstatacja, że pomimo skomplikowania procesu rządzenia oraz zaangażowania w niego nowych podmiotów, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, a więc uwarunkowaniami formalnymi, organy przedstawicielskie nadal traktowane są jako podstawowe i główne ogniwo procesu decyzyjnego (Radzik-Maruszak, 2019, s. 272). Jednocześnie doświadczenia praktyczne dowodzą, że w opinii radnych i prezydentów ograniczeniu ulega wpływ organu uchwałodawczego na wynik tego procesu.

Przeprowadzone badania dają podstawę do twierdzenia, że lokalna demokracja partycypacyjna i składające się na nią instrumenty i narzę-

dzia będą nieustannie ewoluować, wpływając na lokalny proces (współ)rządzenia. W tym kontekście trafne wydaje się sformułowanie użyte podczas wywiadu przez jednego z respondentów, iż rządzenie partycypacyjne to model „kuli śnieżnej”, w którym, jeśli zostały podjęte określone działania, nie jest już możliwe ich zahamowanie, a wzrost wiedzy i praktycznych doświadczeń będzie nie tylko sprzyjał, ale także wymuszał dalszą instrumentalizację partycypacji. Równocześnie, jak twierdzili przedstawiciele władzy lokalnej, należy zachować równowagę pomiędzy dwoma modelami rządzenia, do jakich należy przedstawicielstwo i rządzenie partycypacyjne. Biorąc pod uwagę tradycję oraz rozwój demokracji w Polsce, zarówno w opinii radnych, jak i prezydentów, nie jest możliwe całkowite wykluczenie czy też „wyparcie” przedstawicielskiego charakteru rządów. Ich zdaniem wymagałoby to zmiany struktury samorządu terytorialnego, w szczególności organu uchwałodawczego. W tym więc sensie oparte na współrzędzeniu uczestnictwo obywatelskie winno być uzupełnieniem, nie zaś trzonem procesu decyzyjnego. Tym samym wydaje się, że lokalna partycypacja w Polsce nadal będzie odzwierciedlać model hybrydowy, łączący demokrację partycypacyjną z przedstawicielstwem (Chu, Porsche-Ludwig, 2011, s. 40).

## Bibliografia

- Bevir, M. (2011a). *The Sage Handbook of Governance*, SAGE Publications Ltd.
- Bevir, M. (2011b). *Key Concept in Governance*, SAGE Publications Ltd.
- Bukowski, Z., Kamosiński, S. (red.), (2014). *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Chhotray, V., Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, New York: Palgrave Macmillian.
- Chu, Ch., Grasse, A., Porsche-Ludwig, M. (red.) (2011). *Local Governance in Global Context. Theory and Practice*, Berlin, Lit Verlag.
- Daemen, H. (2012). *Revitalising Representative Democracy*. W: Schaap L., Daemen H. (red.), *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, Springer VS.
- Fisher, F. (2012). *Participatory governance: From Theory to Practice*. W: Levi-Faur D. (red.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Fundacja im. Stefana Batorego. *Czy radny jest bezradny? Krótki przewodnik po tym, co radny może, a nie musi*. Pobrane 12 kwietnia 2021 z <http://www.maszglos.pl>.
- Gomółka, K. (red.) (2007). *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, Elbląg: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- Hambleton, R., Savitchi, H. V., Stewart, M. (red.) (2002). *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*, New York: Palgrave Macmillian.



- Komunikat z badań CBOS (2007). *Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych*, oprac. A. Cybulska, K. Pankowski, Warszawa.
- Komunikat z badań CBOS (2014). *Wybory samorządowe*, oprac. A. Cybulska, Warszawa, nr 124/2014.
- Mreńca, E., Zientarski, P. B., Czwojdrak, B. (2018). *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Zagadnienia wybrane*, Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Michałowski, S. (2013). Bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta – idea i jej praktyczna realizacja. W: E. Maj, A. Dawidowicz, M. Wichmanowski (red.), *Sapientia animorum magistra est: wartości w nauce – wartości w polityce: księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Alicji Wójcik z okazji 40. rocznicy pracy naukowej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Michałowski, S. (2016). Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce. W: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Piasecki, A. K. (2006). *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków: Wydawnictwo Profesja.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Szwecji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp.z.o.o.
- Rhodes, R. A. (1996). The New Governance: The New Governance. Governing without Government, *Political Studies*, vol. 44(4), DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and „throughput”, *Political Studies*, t. 61, nr 1, DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4(10).
- Statystyczne Vedemecum Samorządowca* (2020a). Miasto Lublin, GUS.
- Statystyczne Vedemecum Samorządowca* (2020b). Miasto Chełm, GUS.
- Statystyczne Vedemecum Samorządowca* (2020c). Miasto Zamość, GUS.
- Statystyczne Vedemecum Samorządowca* (2020d). Miasto Biała Podlaska, GUS.
- Stoker, G. (1988). *Governance as theory: five propositions*, Oxford.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre J., Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford University Press.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191).
- Urbinati, N., Warren, M. (2008), The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, *Annual Review of Political Science*, nr 11, DOI: 10.1146/annurev-polisci.11.053006.190533.
- Verhelst, T., Reynaert, H., Steyvers, K., De Rynck, F. (2014). Political representation in local governance: A survey analysis of councillor attitudes and behaviour in Belgium, *Acta Politica*, t. 49, nr 2, DOI: 10.1057/ap.2013.12.

- Wampler, B. (2012). Participation, Representation, and Social Justice. Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy, *Polity*, vol. 44, nr 4.
- Wojnicki, J. (2014), (red.) *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa: Wydawnictwo ASPRA.

### **Role of representative bodies in the process of participatory governance. Case study of selected cities**

#### Abstract

In recent decades, the role of representative bodies has been transformed in many countries. It was influenced by reforms inspired by the concept of governance, but one of its strands, i.e., participatory governance, which promotes empowering of citizens, strengthening their involvement, and deepening their participation in the decision-making process, has gained significance. This tendency is also visible in Poland, especially in the self-governments of large cities. The aim of the article is to define the roles of representative bodies in the changing governance process and the relationship between the idea of representation and the concept of participatory governance. The article is based on the research carried out in cities with county status located in the Lubelskie Voivodeship. Correspondingly, the research results show that the role of the council in the process of governance is weakening, while the importance of the executive body is increasing. At the same time, participatory governance influenced the creation of new roles that representative bodies currently play.

**Key words:** representation, citizen participation, democracy, governance, participatory governance