

Andrzej Konrad P i a s e c k i, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990-2002*, Łódź: Wydawnictwo Tęcza 2002, ss. 359.

*Władza w samorządzie terytorialnym III RP* autorstwa Andrzeja Konrada Piaseckiego to obszerne studium poświęcone sprawowaniu władzy w reaktywowanym po czterdziestu latach samorządzie terytorialnym. Ramy czasowe tej pracy określają dwie daty: 8 marca 1990 r. (przyjęcie podstawowego pakietu ustaw samorządowych) i 11 października 2002 r. (koniec trzeciej kadencji samorządu terytorialnego). Głównymi celami, które przyświecały Autorowi, jest ukazanie specyfiki władzy samorządowej, jej przekształceń w toku ewolucji samorządu terytorialnego i wpływu, jaki wywierają nań procesy transformacji ustrojowej. Praca ta skłania także do refleksji nad tym, jaka będzie władza samorządowa w przyszłości, jak dalek będzie się kształtowała instytucja samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa publicznego.

W części pierwszej – *Samorząd i polityka* – Autor przedstawia przebieg prac legislacyjnych umożliwiających najpierw reaktywowanie samorządu, a następnie jego ewolucję oraz wpływ, jaki na odrodzoną instytucję wywierały poszczególne frakcje polityczne, grupy nacisku, a nawet konkretne osobowości. Rozważania te poprzedza zarys rozwoju samorządności. Wydaje się jednak, że tak krótkie przedstawienie historii samorządności nie oddaje w pełni jej wpływu na kształt życia społecznego.

Mówiąc o początkach samorządu terytorialnego w III RP, Autor sięga do wydarzeń społeczno-politycznych końca lat osiemdziesiątych. Intensywne prace legislacyjne tego okresu uwieńczone zostały przyjęciem 8 marca 1990 r. pierwszych ustaw samorządowych. Na tym etapie samorząd terytorialny przewidziany był jedynie na szczeblu gminy. Choć drogę do wprowadzenia kolejnych szczebli administracji samorządowej otworzyła już ustawa z 17 października 1992 r., zwana Małą Konstytucją, to samorządowe powiaty i województwa rozpoczęły działalność dopiero 1 stycznia 1999 r. na mocy ustaw z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. nr 91, poz. 576 i 578). Jednym z najbardziej doniosłych wydarzeń prawnych, mających wpływ także na lokalną samorządność, było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r. Już w preambule wprowadza ona zasadę pomocniczości, a w pierwszym rozdziale ustanawia decentralizację władzy publicznej jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych RP (art. 15). Na podstawie Konstytucji mogą być dokonywane dalsze reformy administracyjne.

Autor wielokrotnie zaznacza, że samorząd terytorialny poddawany jest nasilającemu się procesowi upolitycznienia, dlatego też na szczególną uwagę zasługuje rozdział poświęcony samorządowi w koncepcjach partii politycznych. Kształt samorządu uzależniony jest zawsze od przyjętej doktryny i realizowanej polityki, a więc od celów i zadań, jakie stawiają przed sobą wiodące siły polityczne. Inaczej widziany jest ten temat przez polityków partii prawicowych, centrowych i lewicowych. Ogólne

tendencje postrzegania samorządu terytorialnego wywodzone są bądź to z tradycji centralistycznych, bądź z nurtu liberalnego lub myśli katolickiej nauki społecznej. Na szczególną uwagę zasługuje właśnie ta ostatnia doktryna. Jej widoczny wpływ na obowiązujące prawo przejawiał się w cytowanej już, konstytucyjnej zasadzie pomocniczości.

Piasecki wskazuje istotne procesy polityczne determinujące kształt instytucji samorządu w III RP. Ujęcie problematyki samorządności lokalnej w porządku obrad Okrągłego Stołu Autor poczytuje za osobistą zasługę (s. 29) Jerzego Regulskiego, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego przy Komitecie Obywatelskim „Solidarność”. Miał on także znaczący wpływ na intensyfikację prac nad samorządem jako pełnomocnik rządu ds. reformy w rządzie premiera Tadeusza Mazowieckiego. Nie można jednak nie docenić także skali i znaczenia prac takich osób, jak m.in.: Michał Kulesza, Zygmunt Niewiadomski, Walerian Pańko, Teresa Rabska, Jerzy Stępień.

Mimo, iż każda kolejna ekipa rządząca deklarowała poparcie dla procesów decentralizacyjnych, to realne zmiany nastąpiły dopiero w okresie rządów premiera Jerzego Buzka, którego naczelnym hasłem było dokończenie reformy administracyjnej. Opracowanie dokładnego jej projektu powierzono Michałowi Kuleszy, zwolennikowi przeprowadzenia reformy powiatowej i wojewódzkiej. Za takim rozwiązaniem opowiadała się ówczesna ekipa rządząca, natomiast odmienne stanowisko wyrażały SLD i PSL. Opinię publiczną zaś żywo zajmowała kwestia wytyczenia granic nowych jednostek administracyjnych i statusu niektórych miejscowości. Spór zakończył się przyjęciem pakietu ustaw 5 czerwca 1998 r. i nowej ordynacji wyborczej 16 lipca 1998. Nowy podział administracyjny w pełni zaczął funkcjonować 1 stycznia 1999 r. Jednakże niedostosowanie do nowych potrzeb środków finansowych, narastający deficyt budżetowy, zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na skutek źle obliczonych kosztów realizacji zadań zleconych, wzrost bezrobocia, dopełnione aferami korupcyjnymi i gospodarczymi z udziałem polityków, spowodowały kryzys koalicji rządzącej i negatywny odbiór zarówno władzy państwowej, jak i samorządowej w społeczeństwie. Wyrazem tych nastrojów były wyniki wyborów parlamentarnych w 2001 r., kiedy to poza Sejmem znalazły się główne ugrupowania wchodzące wcześniej w skład koalicji AWS–UW, a stery władzy politycznej przejęła koalicja SLD–UP z PSL. Biorąc pod uwagę toczące się negocjacje Polski z Unią Europejską oraz perspektywę planowanego referendum unijnego, nowa ekipa zaczęła upatrywać w samorządzie terytorialnym pomocnego partnera, co wiązało się z tym, że nie mogła pozwolić sobie na wstrzymywanie reform samorządowych. Tak więc wnioskować można, że samorząd terytorialny, choć z reguły werbalnie popierany przez polityków, był często traktowany przez nich w sposób instrumentalny. Chociaż o ostatecznym kształcie rozwiązań samorządowych, przynajmniej w aspekcie prawnym, decydowały znajdujące się u władzy stronnictwa polityczne, to docenić tu należy także pracę kręgów naukowo-eksperckich. Widoczna była także działalność grup lobbujących. Przykładami organizacji prowadzących działalność lobbującą mogą być: Fundacja Rozwoju Działalności Lokalnej, Fundacja Stefana Batorego oraz inne powstające fundacje i stowarzyszenia, a także organizacja przedstawicielskie, w szczególności Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego i Związek Miast Pol-

skich. Ani forma oddziaływań grup nacisku, ani nasilenie ich działalności nie miało charakteru wartości stałej. Natężenie działalności grup nacisku uzależnione było zwłaszcza od ich możliwości finansowych. Jako absolutną nowość działań lobbingowych Piasecki poczytuje odwoływanie się przez gminy, w celu obrony swoich praw, do trzeciej władzy – sądów i trybunałów. Samorząd terytorialny jest więc także szkołą obywatelskiego myślenia, źródłem informacji o sprawach społeczności lokalnych i obrońcą przysługujących im praw podmiotowych.

Do ważnych zagadnień poruszonych w tej części książki należą nadzór i reprezentacja. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nadzór nad działalnością samorządu jest nie tylko koniecznością, ale także pomocą we właściwym sprawowaniu władzy przez społeczności lokalne. Jak wiadomo, struktura samorządu terytorialnego w Polsce nie jest oparta na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Klasyfikacja organów kontrolnych może nastęrczać pewne trudności. Dlatego zapewne Autor podjął próbę zaprezentowania struktury organów kontrolnych. Zasadniczy nadzór powierzony został premierowi i wojewodzie, a w zakresie spraw finansowych – regionalnym izbom obrachunkowym. Konstytucja RP z 1997 r. przyznaje także uprawnienia kontrolne nad działalnością organów samorządu terytorialnego Najwyższej Izbie Kontroli. Kontrola ta dotyczy legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Choć Konstytucja nie przyznaje uprawnień kontrolnych ani nadzorczych żadnym innym instytucjom, to jednak Autor zwrócił uwagę na przepisy dotyczące samorządowych kolegiów odwoławczych, które będąc organami odwoławczymi od decyzji podjętych przez organy samorządowe, także wywierają wpływ na ich działalność. Zwrócono również uwagę na specyficzną pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest on uprawniony do rozpatrywania skarg na podejmowane uchwały i inną działalność organów samorządowych, ale także do sprawowania ochrony samorządu przed nieuzasadnioną ingerencją organów państwowych. Obok uregulowań bezpośrednio dotyczących nadzoru na zakres faktycznej swobody samorządu istotny wpływ mają przepisy dotyczące finansów samorządowych. Autor zauważa, że poszerzanie uprawnień samorządu przy jednoczesnym utrzymaniu centralizmu w zakresie finansów może prowadzić do sprawowania nad nim nadzoru pozaustawowego. Trudno nie potwierdzić obawy, iż zbyt szeroko zakreślony nadzór wraz z postępującym procesem upolityczniania samorządu może prowadzić do wypaczenia całej idei samorządu i podporządkowania jego organów centralnej władzy państwowej. To z kolei godzi zarówno w konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy państwowej, jak i w zasadę pomocniczości, na której opierać się ma system samorządowy. Autor zauważa, że mimo poszerzania uprawnień samorządu terytorialnego w minionych trzech kadencjach wciąż został utrzymany centralizm zarówno finansowy, jak i polityczny.

Druga część książki nosi tytuł *System wyborczy*. Stworzenie ordynacji wyborczej, stanowiącej podstawę demokratycznych wyborów samorządowych, było ogromnym wyzwaniem, przed którym stanęło ustawodawstwo polskie pod koniec lat osiemdziesiątych. Pracom towarzyszyły liczne spory, z których znaczna część dotyczyła odpowiedzi na pytanie, czy należy przyjąć opcję wyborów większościowych (co było postulowane przez Senat) czy proporcjonalnych (za czym opowiadał się Sejm) oraz jaka metoda przeliczania głosów na mandaty będzie najwłaściwsza. W ordynacji należało zapewnić w pełni demokratyczny przebieg całego procesu wyborów, włą-

czając w to sam akt głosowania oraz umożliwić ewentualne protesty wyborcze. Ostatecznie ordynacja, według której przeprowadzono pierwsze wybory przetrwała dwie kadencje, co oczywiście nie oznaczało zaniechania prac nad jej nowelizacją. Przyjęcie nowej ordynacji w 1998 r. i kolejnej w 2002 r. spowodowało jednak upolitycznienie wyborów. Szczególnym *novum* ostatnich zmian było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Taka zmiana zyskała w opinii publicznej zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Jednak całościowa ocena przyjętego rozwiązania, jak zauważył Autor, możliwa będzie dopiero po zakończeniu pierwszej kadencji władz wybranych według nowej ordynacji. Niemniej jednak już od początku kadencji budzić się mogą pewne obawy. Autor zauważa bowiem, że u podstaw wprowadzonych zmian w układzie władzy samorządowej leżały „doraźne cele, interesy partii, zachowawcza postawa samorządowych liderów, medialny wydźwięk, pośpiech” (s. 126). To natomiast nie jest dobrą podstawą do realizacji rzeczywistych interesów wspólnot lokalnych, zwłaszcza że jednoosobowy organ wykonawczy, wybrany bezpośrednio przez mieszkańców gminy, posiada silną pozycję w strukturze władzy samorządowej. Tym bardziej zmiany w tym zakresie powinny być oparte na dokładnie przemyślanych i rzetelnie opracowanych podstawach prawnych, zwłaszcza w dziedzinie uprawnień przysługujących wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Analizie poddać należy także dotychczasowy sposób wyboru i zakres kompetencji przysługujący samorządowym organom stanowiącym, przy czym ewentualne zmiany powinny iść raczej w kierunku umocnienia i odpolitycznienia rad niż w kierunku przekształcania ich w odbicie polityczne Sejmu w skali mikro.

Niezbędnym elementem każdego wyborów jest poprzedzająca je kampania wyborcza. Pierwsza kampania samorządowa wykazała, jak wiele polskie społeczeństwo ma tu jeszcze do zrobienia. Zachodni obserwatorzy ocenili ją jako „nieprofesjonalną” i „prowadzoną przy użyciu żałosnych środków” (s. 132). Trudności pojawiły się zarówno w kwestii braku chętnych do podjęcia się kandydowania do nowych władz lokalnych, jak i spraw organizacyjnych i informacyjnych, czemu towarzyszyła apatia społeczeństwa. Próby poprawy sytuacji podjęto już w kolejnej kampanii wiosną 1994 r. Jej widocznym elementem były akcje plakatowe, festyny, spotkania z lokalnymi społecznościami. Łatwiej też było o kandydatów, których część rekrutowała się z poprzedniej kadencji, co było oznaką kształtowania się lokalnych elit. Wciąż niedostateczna jednak akcja informacyjno-reklamowa i brak zaangażowania ze strony społeczeństwa sprawiły, że również ta kampania oceniona została jako bezbarwna. Zupełnie odmienna była natomiast kampania poprzedzająca trzecią kadencję samorządową. Cechowała ją scentralizowana akcja informacyjna i reklamowa, prowadzona przez sztaby wyborcze największych ugrupowań oraz znacznie wyższy stopień profesjonalizmu. Zaangażowano w nią wszystkie media oraz korzystano z fachowych usług agencji marketingowych. Kampania ta zasłynęła także tym, że do wyborów startowała rekordowa dotychczas liczba parlamentarzystów, wśród których zdecydowana większość miała za sobą silne zaplecze partyjne. Swoje poparcie dla kandydatów ujawniali też czołowi przedstawiciele polskiej sceny politycznej, jak np. premier, ministrowie, marszałkowie Sejmu i Senatu. Wszystko to pogłębiało proces upolityczniania władzy samorządowej. Sprawdzianem skuteczności podejmowanych

podczas kampanii starań, choć oczywiście istotny wpływ miały tu także inne czynniki, były wyniki kolejnych wyborów. Pierwsze wybory przyniosły rozczarowanie. Frekwencja była niska (42,27%), a procent głosów nieważnych duży. Późniejsze doświadczenia pokazały jednak, że frekwencja uplasowana na poziomie ok. 40% jest normą w polskich wyborach samorządowych. Zwycięzcą wyborów był ruch solidarnościowo-obywatelski. W kolejnych wyborach frekwencja była jeszcze niższa, poprawiła się natomiast „jakość” głosowania, a zaznaczyło się to spadkiem procentu głosów nieważnych. Przyczyny niewielkiego zainteresowania wyborami nie należy, jak to wspomniano, wiązać jedynie ze słabością kampanii, ale także, jeżeli nie przede wszystkim, ze zmęczeniem społeczeństwa ponoszonymi kosztami przeprowadzanych reform i niewykształconym jeszcze poczuciem tożsamości lokalnej. Odnośnie do wyników kolejnych wyborów Autor stwierdza, iż ze względu na wysoki stopień ich upolitycznienia można było przypuszczać, że będą one odzwierciedleniem wyników wyborów parlamentarnych w skali lokalnej. Rzeczywiście, najwięcej głosów uzyskała AWS, choć SLD zdołał zmniejszyć dzielący go od zwycięzców dystans. Duże nadzieje wiązano natomiast z wyborami do władz IV kadencji samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wybory te jednak również nie przyciągnęły do urn większości wyborców. Mimo, że społeczeństwo było już bogatsze o doświadczenia z trzech poprzednich wyborów, odnotowano wysoki odsetek głosów nieważnych oraz wysoki stopień błędów i nadużyć. W ogólnym rozrachunku pierwsze miejsce zdobył SLD, drugie Samoobrona, kolejne PO-PiS, LPR i PSL. Jednakże sama ilość uzyskanych w wyborach głosów nie przesądzała jeszcze o sprawowaniu władzy. Lokalni politycy stawali najczęściej przed koniecznością utworzenia koalicji, a także wyborem przewodniczących rad i zarządów. Okazało się wówczas, że nie zawsze uzyskanie pierwszego miejsca pod względem ilości mandatów pozwala na sprawowanie rządów. Tworzone koalicje nie zawsze miały charakter trwały i niekoniecznie mieściły się w ogólnie przyjętych ramach reguł politycznych, np. w latach 1998-2000 w radzie powiatu w Kamieniu Pomorskim zawieszono koalicję liczącą aż osiem ugrupowań, od UPR do SLD, a w radzie miejskiej w Raciborzu powstała nawet nietrwała koalicja AWS-SLD.

Istotnymi elementami systemu wyborczego, na który Piasecki zwrócił uwagę, są referenda i wybory uzupełniające. Wydaje się, że referendum jako forma demokracji bezpośredniej ma szczególnie wyjątkowy wymiarze lokalnym. Zaistniało ono w polskim systemie prawnym już na mocy przepisów ustawy samorządowej z 8 marca 1990 r. Przewidywała ona możliwość bezpośredniego wyrażenia woli społeczności w sprawie odwołania rady przed upływem kadencji, w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców, a także w każdej innej sprawie ważnej dla społeczności lokalnej. W pierwszych dwóch przypadkach było ono obligatoryjne, w trzecim – fakultatywne. Jednakże z braku odrębnej ustawy o referendum w początkowym okresie przepisy te nie były praktycznie stosowane. Po przyjęciu ustawy o referendum lokalnym były one przeprowadzane głównie w sprawach odwołania rady, a wynikały często ze sporów personalnych. Bardziej doprecyzowane były natomiast przepisy dotyczące możliwości przeprowadzania wyborów w trakcie trwania kadencji. Mogły być to wybory ponowne, w sytuacji gdy w prawomocnym wyroku sądu została orzeczona nieważ-

ność wyborów lub wyboru radnego; przedterminowe, zarządzane w przypadku odwołania lub rozwiązania rady; uzupełniające, tam gdzie obowiązywała ordynacja większościowa i w przypadkach przewidzianych prawem.

Analiza zmian następujących w samorządowym systemie wyborczym i wyników kolejnych wyborów wykazała, że na kształt lokalnych władz ma wpływ odpowiednio przeprowadzona kampania, obowiązująca ordynacja wyborcza i sposób przeliczania oddanych głosów na mandaty. Wszystkie te zabiegi nie dadzą jednak wymiernych rezultatów, jeżeli nie zostanie uruchomiona aktywność samych wyborców. To zaś jest możliwe tylko wtedy, gdy lokalna społeczność będzie miała poczucie, że od jej głosu rzeczywiście zależą jej losy. Temu zaś posłużyć może wprowadzenie w większej skali wyborów większościowych do samorządowych organów stanowiących. Samorząd upolityczniony służy bowiem partykularnym interesom partii politycznych i silnym grupom nacisku, a tym samym nie przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, nie daje poczucia członkom społeczności lokalnych, że wolne wybory rzeczywiście mogą korzystnie wpłynąć na ich życiową sytuację.

W części trzeciej, *Lokalne elity*, Autor skupia się na analizie kształtowania, funkcjonowania i zależności elit lokalnych. Z pewnością do takiego grona zaliczyć można przewodniczących rad i zarządów. Jak ogólnie wiadomo, to rada gminy, powiatu i sejmik województwa są organami stanowiącymi, od nich więc zależy zasadniczy kształt przyjmowanych rozwiązań, do nich też należał wybór organów wykonawczych. Jednak, jak wskazują badania socjologiczne, to przewodniczący zarządów, a nie rad, byli identyfikowani przez opinię publiczną z całym systemem samorządowym i to oni właśnie byli najbardziej znani w środowisku lokalnym. Również zmiany legislacyjne, podejmowane od drugiej kadencji umacniały pozycję szefów lokalnych zarządów. Wraz ze wzrostem pozycji społecznej przewodniczących zarządów wzrastało zainteresowanie tym urzędem zarówno ze strony potencjalnych kandydatów, jak i społeczeństwa. Pierwsi, obok działalności na rzecz społeczności lokalnych, upatrywali w tym stanowisku także drogę kariery politycznej, drugich interesowało między innymi uposażenie lokalnych liderów. Początkowo nie było to stanowisko atrakcyjne finansowo, jednak z biegiem czasu luki prawne umożliwiły nawet ogromne nadużycia. Podobnie rzecz się miała w przypadku wybranych radnych. Próba naprawy zaistniałego stanu rzeczy zaowocowała między innymi przyjęciem ustawy antykorupcyjnej, ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, głośniejszą ustawą kominową czy kodeksów etycznych. Nie zmieniło to jednak faktu, że w trzeciej kadencji w sondażu przeprowadzonym w styczniu 2001 r. 45% respondentów było zdecydowane lub raczej niezadowolonych z władz samorządowych.

Rozpoczęcie działalności samorządu terytorialnego spowodowało powstanie nowej grupy zawodowej. Już dzień po pierwszych wyborach samorządowych pracownicy urzędów gmin i urzędów miejskich stali się z mocy ustawy z 22 marca 1990 r. pracownikami samorządowymi. Przyjęte regulacje dotyczyły sposobu zatrudniania, zwalniania i wynagradzania pracowników samorządowych. Pracowników przyjętych na podstawie wyboru, powołania, mianowania objęła także wspomniana już ustawa zakazująca prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Nie należy zapominać, że cała instytucja samorządu terytorialnego osadzona jest w określonej sytuacji społeczno-politycznej i funkcjonuje, opierając się na społeczno-politycznym zapleczu. Początkowe lata samorządności to okres rozpadu dotychczasowych i wyłaniania się nowych struktur politycznych. W kontekście zachodzących przemian przewidywalne było, że nadchodzące pierwsze wybory samorządowe przyniosą radykalne zmiany nie tylko ustrojowe, ale także personalne. I rzeczywiście, 74% wyłonionych w wyborach osób zasiadało w radzie po raz pierwszy. Zapleczem politycznym wyłonionego samorządu były głównie komitety obywatelskie, terenowe struktury „Solidarności” oraz biura poselsko-senatorskie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Nie było to jednak zaplecze trwałe, jako że szybko uległo ono podziałom lub rozwiązaniu. Zapleczem samorządowym stawały się więc powstające organizacje społeczne, między innymi fundacje i stowarzyszenia. Zmiany w tej kwestii nastąpiły już w drugiej kadencji. Co prawda wówczas jeszcze upolitycznienie samorządu nie było tak znaczne, ale jednak nastąpiło w nim wzmocnienie struktur politycznych. Upolitycznienie samorządu w trzeciej kadencji zaznaczyło się także upolitycznieniem jego zaplecza. Piasecki zwraca uwagę, że w tej kadencji partie polityczne stanowiły nie tylko zaplecze lokalnej władzy, ale także jej centra decyzyjne.

Autor podkreślił również znaczące miejsce mediów lokalnych. Postępującym przemianom lat dziewięćdziesiątych towarzyszyła likwidacja cenzury, postęp wolności słowa, rozwój techniki i komputeryzacja. Wszystko to sprawiło powstanie i rozwój lokalnych mediów: prasy, radia i telewizji. I tu każda z kadencji samorządu wykazuje pewne cechy szczególne. Jak to ocenił Autor, początkowo redaktorzy prasy lokalnej nie posiadali profesjonalnego przygotowania do takiej pracy. Gwałtowny rozwój mediów na świecie sprawił jednak, że także w wymiarze lokalnym postępowała profesjonalizacja edytorska. Powstawały lokalne rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne. Rozwój mediów był jednak również źródłem licznych konfliktów między urzędem a redakcją. Czasem prowadziło to do tworzenia nowych czasopism. Podczas drugiej kadencji samorządowej zaczęła się już wykształcać grupa liderów na rynku medialnym. Następowala także koncentracja kapitałowo-wydawnicza, a na rynku polskim pojawiły się zachodnie koncerny wydawnicze. Rozwój regulacji instytucjonalno-prawnych, choć konieczny, by zapobiec nadużyciom dziennikarskim, powodował też ograniczenia w dostępie do informacji. Zdarzały się nawet problemy w uzyskaniu zgody na obecność kamer podczas, jawnych przecieży, obrad rady. Największe zaangażowanie mediów w latach 1994-1998 wiązało się z dyskusją nad wprowadzeniem powiatów i zmianą liczby województw, najbardziej widoczne było ono w miejscowościach starających się o statut powiatu lub walczących o utrzymanie statutu województwa. W trzeciej kadencji szerzej wykorzystywano w komunikacji medialnej najnowszy środek przekazu – Internet. Województwa, powiaty i gminy szeroko wykorzystywały to medium do promocji swojego regionu, publikując w nim wiele informacji z życia społeczności lokalnych, prowadzonych prac samorządowych, ogłoszeń, obwieszczeń itd.

Podsumowując, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP* to prezentacja krótkiego okresu dziejów władzy w odrodzonym samorządzie terytorialnym. Jest to okres intensywnych prac legislacyjnych i przekształceń społecznych instytucji samorządu.

Jest to także okres niezwykle ważny dla przyszłego kształtu samorządu w Polsce. Autor zwrócił uwagę, że kształtowanie się struktur samorządowych to długotrwały proces, wymagający ciągłego doskonalenia. Uwaga Piaseckiego skupiła się jednak bardziej na przedstawieniu licznych danych statystycznych i przytoczeniu wielu faktów społeczno-politycznych niż na ocenie dotychczasowych doświadczeń samorządowych. Kończąc, należy stwierdzić, iż teoria, poparta licznymi przykładami, uzupełniona tabelami i wykresami sprawia, że książka stanowi bogate źródło wiedzy na temat minionych trzech kadencji samorządowych, choć nieco brakuje w niej wniosków samego Autora na temat przyszłości instytucji samorządu w świetle dotychczasowych doświadczeń.

Katarzyna Hołysz

Michael H a r t m a n n, *Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*, Frankfurt am Main–New York: Campus-Verlag 2002, SS. 208.

Nowoczesne, demokratyczne społeczeństwa dobrobytu deklarują otwartość wszystkich grup społecznych. Stanowi ona jedno z głównych kryteriów sprawiedliwego społeczeństwa, postulowanego m.in. przez twórcę teorii sprawiedliwości, amerykańskiego filozofa Johna Rawlsa. Wszystkie urzędy, stanowiska czy też najwyższe dochody winny być możliwe do osiągnięcia dla każdego członka społeczeństwa, dysponującego odpowiednimi zdolnościami, niezależnie od pochodzenia społecznego i stanu posiadania rodziców.

W świadomości społeczeństwa w Niemczech, ale i w innych krajach wysoko rozwiniętych, funkcjonuje przekonanie, że w okresie powojennym udało się doprowadzić nie tylko do upowszechnienia dobrobytu, ale przede wszystkim do zapewnienia równości szans w życiu społeczno-gospodarczym. Pogląd ten narzuca się tym bardziej, że w tym czasie niezwykle łatwy stał się dostęp do wykształcenia na wszystkich poziomach, co wydaje się istotnie warunkować możliwość osiągnięcia najwyższych funkcji w państwie. Przekonanie to wspierane było również przez politykę, która oficjalnie odżegnywała się od istnienia jakichkolwiek elit w społeczeństwie niemieckim. Nie bez znaczenia był także kontekst historyczny, który stanowiła kompromitacja elit za czasów panowania narodowego socjalizmu. Doprowadziło to z jednej strony nawet do unikania przez długie lata pojęcia elit, z drugiej zaś do dążenia do otwarcia wszystkich elementów struktury społecznej dla wszystkich jego członków. Stąd też problematyka elit, będąca wcześniej przedmiotem