

Paweł Jakubowski

Wydział Politologii,

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ROZDZIAŁ VIII

Elity lokalne w strukturach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Elity polityczne stanowią element struktury społecznej, który od wieków jest przedmiotem dociekań wybitnych badaczy. Socjologdy zajmujący się klasą wyższą społeczeństwa, jak Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels czy Charles Wright Mills budowali teorie, które miały odpowiedzieć na zasadnicze pytania dotyczące roli klasy wyższej: skąd czerpie legitymizację, jak powstała oraz jak ewoluowała¹. Jak wskazuje Janusz Szacki, termin „elita” ukształtował się w XIX wieku i używany jest jako określenie zbioru ludzi wyróżniających się pod jakimś względem od pozostałych. Na gruncie politologii i socjologii pojęcie dalej ewoluowało, a za elitę uważano gremia przywódcze, spośród mas, najczęściej wyłonione spośród mas przez selekcję wyborczą². W każdym systemie władzy wyłania się grono, które pretenduje do kierowniczej roli w społeczeństwie, zarówno na szczeblu centralnym, jak

¹ Do najważniejszych dzieł traktującymi o elitach politycznych zaliczyć można: R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, wyd. 1911; C.W. Mills, *The Power Elite*, wyd. 1956; G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, wyd. 1896; V. Pareto, *Trattato di sociologia generale*, wyd. 1916.

² J. Sztumski, *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s. 10-11.

i samorządowym. Pomijane często wspólnoty lokalne odgrywają jednak ważną rolę w procesie rekrutacji elit politycznych.

W rozdziale starano się ukazać, w jaki sposób kreują się elity lokalne w Polsce, zaś ważnym wyznacznikiem jest rok 1990, kiedy uchwalona została ustawa o samorządzie gminnym i odbyły się pierwsze wybory do rad gmin. Zdaniem Bożeny Tuziak, istotnym celem przemiany systemowej było pobudzenie oddolnej aktywności i kreatywności, natomiast lokalne elity mają za zadanie zaspokajać potrzeby oraz dbać o rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot³. Samorząd terytorialny w obecnym kształcie jest instytucją młodą, choć niepozbawioną tradycji, natomiast stan elit lokalnych w Polsce rzutuje na klasę rządzącą na poziomie centralnym. Wielu bowiem polityków zaczynało karierę na poziomie samorządowym, ucząc się procesów decyzyjnych, zwłaszcza formułowania koalicji, a także budując własne zaplecze wyborcze. Zapomina się, iż to właśnie w lokalnych okręgach zdobywa się pozycję oraz głosy poparcia, które mogą przesądzić o sukcesie wyborczym. Dlatego też wyłanianie się elit lokalnych jest tak cennym źródłem informacji, świadczącym o stanie demokracji po dwudziestu latach przemian ustrojowych.

Pojęcie elity

Zdefiniowanie elity napawa problemem, a etymologia terminu wywodzi się z francuskiego słowa *d'élite* oznaczającego „doborowy”, „wyśmienity”, „najprzedniejszy”, choć jego znaczenie pochodzi też od łacińskiego słowa *eligere*, czyli „wybierać”. Według koncepcji Gaetano Moski, funkcjonuje uniwersalny podział na dwie klasy: jedna, mało liczna, ale sprawująca władzę (klasa rządząca) oraz druga, liczniejsza, rządzona przez pierwszą. W samej klasie rządzącej funkcjonują dwie warstwy: elita władzy oraz zaplecze elity (subelita) – jedni podejmują decyzje polityczne, natomiast drudzy posiadają kompetencje do wykonywania decyzji. Zdaniem Gaetano Moski, sekret władzy elity polega na jej mniejszościowym charakterze, dzięki któremu potrafi się ona zorganizować i narzucić wolę większości oraz wyselekcjonować swoich członków. Jednostki tworzące klasę rządzącą posiadają pewne cechy

³ B. Tuziak, *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Rzeszów 2003, s. 8.

odróżniające je od pozostałych, wśród nich Gaetano Moska wyróżnia dzielność wojskową, bogactwo i pochodzenie oraz zdolności natury osobistej, jak inteligencja czy wiedza. Podstawą władzy mniejszości jest pełnienie przez klasę panującą ważnych funkcji wobec całego społeczeństwa, natomiast fundamentem sprawowania władzy jest tzw. *formuła polityczna*, rozumiana jako prawne i moralne podstawy legitymizacji pozycji. W państwach demokratycznych elita polityczna tworzy się najczęściej na drodze wyborów i stąd czerpie swą prawomocność, natomiast subelity wywodzą się z klasy średniej, często o charakterze zbiurokratyzowanym (urzędnicy, lekarze, naukowcy, prawnicy)⁴.

Z kolei Vilfredo Pareto, podejmując się badań poszczególnych warstw społecznych, rozwinął teorię krążenia elit społecznych. Uważał mianowicie, iż o przynależności do elity władzy decydują cechy – *resydua*, które należy rozumieć jako uczucia, instynkty, dążenia czy motyw. Vilfredo Pareto zakładał, że w momencie gdy zachodzi zachwianie proporcji w systemie, czyli klasa wyższa wyczerpie energię, dzięki której zajęła uprzywilejowaną pozycję, dochodzi do jej upadku. Dlatego, aby zachować *status quo*, elity powinny dążyć do swojej reprodukcji poprzez dopuszczenie do swojej warstwy członków klasy niższej, którzy wnoszą dodatkową świeżość i energię. Jednakże elita kooptując do swoich szeregów osoby z niższych sfer, stosuje zasadę ograniczonej dostępności. Nagromadzenie w klasie wyższej elementów zdeprawowanych przy jednoczesnym pojawieniu się zbyt wielu jednostek lepszych w warstwie niższej powoduje zaburzenia równowagi, co może zakończyć się rewolucją⁵.

Inne światło na proces powstawania klasy wyższej rzucił Robert Michels, który historię ludzkości postrzegał jako konflikt pomiędzy starymi a nowymi elitami. Elity więc są czynnikiem, dzięki któremu dokonuje się rozwój cywilizacyjny poprzez ciągłą walkę arystokracji z demokracją. W łonie mas pojawia się mniejszość, która początkowo pragnie zburzyć istniejący porządek po uzyskaniu poparcia większości społeczeństwa po pewnym czasie sama oddziela się od tych, dzięki którym została wybrana. Tak powstała klasa polityczna broni się następnie przed utratą pozycji poprzez tworzenie organizacji o charakterze ekskluzywnym i zarazem

⁴ A. Pawłowska, *Władza, elity, biurokracja: studium z socjologii polityki*, Lublin 1998, s. 60.

⁵ B. Tuziak, *Elity władzy...*, s. 16-17.

hermetycznym. Robert Michels nazywa proces wchłonięcia liderów ruchów społecznych przez struktury starej klasy „amalgamacją nowych przywódców”. Jego zdaniem, owa amalgamacja prowadzi do osłabienia energicznych działań oraz do wzmocnienia starego ładu⁶.

Problem elit podjął również amerykański socjolog Charles W. Mills, który zauważył, iż współczesna klasa wyższa skupia się wokół trzech instytucji: ekonomicznych, politycznych oraz wojskowych. Trzy wielkie hierarchie tworzą „trójkąt władzy”, który wzajemnie się przenika i kształtuje życie publiczne. Według Millsa, od czynników społeczno-ekonomicznych oraz od stanu bezpieczeństwa państwa zależy, która z elit uzyska przewagę w procesie decyzyjnym. Polityka, biznes oraz wojsko są ze sobą sprzężone na tyle, iż rotacja między elitami jest możliwa, tym bardziej że w państwie funkcjonuje wiele kręgów władzy. Robert Mills, analizując amerykańską elitę, dokonał jej klasyfikacji i na najniższym poziomie wyróżnił „lokalne sfery towarzyskie”, do których zaliczył ludzi cieszących się wysokim prestiżem oraz władzą w społecznościach miast i miasteczek. Struktura lokalnych elit opiera się na klikach, oddzielnych dla poszczególnych dziedzin gospodarki⁷.

Konfliktową teorię elit starają się łagodzić funkcjoniści, tacy jak Karl Mannheim, Harold Lasswell czy John Higley i G. Lowell Field, którzy łączyli dwie sprzeczne zasady – demokracji oraz istnienia elit. Karl Mannheim wyróżnił elity: polityczne, organizatorskie, intelektualne, religijne oraz artystyczne, uważał też, że ich współczesny obraz kształtowany jest przez kilka procesów społecznych, m.in. wzrost liczby, przełamanie ekskluzywności, zmiana zasad selekcji oraz zmiana wewnętrznego składu elit. Harold Lasswell wyodrębnił kategorię elit, opierając się na dostępie do dóbr (prestiż, bezpieczeństwo, dochód), wnioskując, że ci, którzy posiadają najwięcej, tworzą klasę wyższą. Z kolei John Higley i G. Lowell Field stwierdzili, że elitę stanowią osoby na strategicznych pozycjach publicznych i prywatnych, do których zaliczali administrację państwową, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje religijne i oświatowe, przedsiębiorstwa produkcyjne⁸.

⁶ A. Pawłowska, op. cit., s. 66.

⁷ B. Tuziak, op. cit., s. 18.

⁸ Ibidem, s. 20.

Mimo, iż nie istnieje jedna definicja elity, można przychylić się do zaproponowanego przez Wojciecha Sokoła oraz Marka Żmigrodzkiego terminu, zgodnie z którym „elita to wyodrębniona, choć niekoniecznie w sposób sformalizowany, grupa przywódcza, stanowiąca wzór dla reszty społeczeństwa, kierująca jego życiem i określająca lub przynajmniej wpływająca na kierunek jego rozwoju; może być usytuowana w różnych segmentach sfery społecznej i niekoniecznie w oficjalnym establishmencie; szczególnie znaczenie jednak przypisywane jest powszechnie elicie politycznej i kulturalnej (intelektualnej)”⁹. W wymiarze lokalnym, elitę stanowić będą osoby, które uczestniczą w podejmowaniu decyzji w ważnych dla społeczności sprawach, zwłaszcza dotyczących rozwoju wspólnoty samorządowej, działającej dla dobra mieszkańców.

Okres transformacji – szansa dla nowych elit

Przemiany ustrojowe dokonane w konsekwencji obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku oraz prace kontraktowego Sejmu objęły swym zasięgiem także samorząd terytorialny. Już w styczniu 1989 roku w ramach NSZZ „Solidarność” powstała komisja samorządu pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego. Jednak dopiero ustawy przyjęte 8 marca 1990 roku (Ustawa o samorządzie terytorialnym, Ordynacja wyborcza do rad gmin, nowelizacja Konstytucji RP) pozwoliły na fundamentalną zmianę, realnie wprowadzającą samorząd na poziomie gminy. Kolejną ważną datą dla wspólnot lokalnych był 1 stycznia 1999 roku, kiedy to weszła w życie reforma administracyjna, która wprowadziła powiaty i zredukowała liczbę województw z 49 do 16. Weześniejszy układ administracji był podyktowany, zdaniem Wojciecha Roszkowskiego, potrzebą wprowadzenia lojalnych ludzi w celu rozbicia starych klik¹⁰. Dlatego też reformy samorządowe z lat 1990 i 1999 oraz wprowadzenie możliwości bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta od 2002 roku¹¹ stały się fundamentem instytucjonalno-prawnym powstawania i funkcjonowania elit lokalnych.

⁹ W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 456.

¹⁰ W. Roszkowski: *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999, s. 330.

¹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984), obecnie nieobowiązująca.

System polityczny w latach 1945-1989 w zasadzie zdominowany był przez jedną partię, co znajdowało odbicie w strukturach elit ówczesnych władz lokalnych. Osoby związane z ówczesnym reżimem i PZPR pełniły najważniejsze funkcje zarówno we władzach centralnych, jak i w samorządzie. Dopiero wraz z wyborami do rad gmin 27 maja 1990 roku, układ sił, a co za tym idzie elit, uległ zmianie. Na niemal 52 tysiące mandatów do obsadzenia zgłosiło się prawie trzykrotnie więcej kandydatów¹². Ze względu na ordynację wyborczą, eliminującą zgłaszanie kandydatów przez partie polityczne oraz ogólną sytuację (rozpad PZPR), wybory przy frekwencji 42,27% wygrały Komitety Obywatelskie „Solidarności” oraz lokalne komitety, zdobywając prawie 80% mandatów. Mimo przewagi i zwycięstwa nowych sił politycznych, elita w samorządzie po 1990 roku ma charakter zarówno postsolidarnościowy, jak i postkomunistyczny. Wyniki badań Jacka Wasilewskiego oraz Edmunda Wnuka-Lipińskiego wskazują na to, że elity w Polsce ulegają cyrkulacji oraz reprodukcji, co ma miejsce również we wspólnotach lokalnych¹³ (wprawdzie badania te zostały przeprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jednak wynikające z nich wnioski są wciąż aktualne). Wynika to głównie z dwóch przyczyn: po pierwsze, elity polityczne związane z *ancien régime* stały się elitami ekonomicznymi (zdobywszy pozycję w dziedzinie ekonomicznej przez zawłaszczenie majątku); po drugie rozpadła się „Solidarność”, czego efektem był powrót postkomunistów do władzy (w 1994 roku, także w samorządzie gminnym).

Osoby, które robią karierę polityczną w samorządzie terytorialnym po 1990 roku można, za Andrzejem Piaseckim, podzielić na trzy typy:

- osoby, które zdobyły popularność poza działalnością polityczną;
- opozycjoniści z lat 80. (także drugoplanowi);
- eksperci (ze środowiska akademickiego, odnoszący sukcesy w większych miastach)¹⁴.

¹² Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. (Monitor Polski z 1990 r. Nr 21, poz. 170).

¹³ Zob. J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?*, red. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1995.

¹⁴ Andrzej K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 172.

Niemniej sytuacja w samorządzie terytorialnym była bardziej skomplikowana. Otóż ze względu na brak bezpośrednich wyborów organów władz wykonawczych w gminach (do 2002 roku), powiatach i województwach oraz brak doświadczenia w pracy samorządowej nowo wybranych radnych, władzę w zarządzie często powierzano dawnym naczelnikom. Niegdysiejsi włodarze gmin ze względu na swoje doświadczenie, znajomość lokalnych realiów oraz z braku lepszych kandydatów sprawowali władzę, mimo iż nie uzyskali mandatu radnego. Cezary Nowakowski oraz Arkadiusz Ptak, badając lokalne elity z początków lat 90., doszli do wniosku, iż istniały dwie drogi rekrutacji do kręgu władzy: działalność w lokalnym Komitecie Obywatelskim lub NSZZ „Solidarność” albo też w aparacie władzy przed 1990 rokiem¹⁵. Jednakże w wyborach samorządowych zauważalna jest niechęć elit samorządowych do identyfikowania się z jakąkolwiek partią polityczną, zwłaszcza na szczeblu gminy, gdzie niemal 71% radnych wywodzi się z lokalnych komitetów (w radach powiatu 38%, natomiast w sejmiku województwa 10%)¹⁶.

Czy istnieją lokalne elity?

Z badań przeprowadzonych w województwie śląskim w latach 1992-1993 wynika, iż prawie połowa ankietowanych (48,8%) potwierdziła istnienie lokalnych elit politycznych. Jednakże w kolejnej próbie, przeprowadzonej niemal rok później, odsetek osób potwierdzających istnienie klasy liderów społeczności zmniejszył się prawie o 10%. Mariusz Kolczyński tłumaczył ten stan rzeczy nieudolnością oraz brakiem kompetencji działaczy, a także brakiem zainteresowania problemami wspólnoty. Również wybory samorządowe w 1994 roku, „egzotyczne” koalicje polityczne czy brutalna kampania wyborcza spowodowały obniżenie autorytetu instytucji na poziomie lokalnym. Badania wykazały dodatkową prawidłowość, iż im wyższe wykształcenie, tym częstsze wskazywanie przez respondentów na istnienie lokalnych elit. Ankietowani najczęściej uważali członków koalicji rządzącej za osoby, które można

¹⁵ C. Nowakowski, A. Ptak, *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6, s. 15-16.

¹⁶ Dane na podstawie wyników PKW z 2010 roku, <http://wybory2010.pkw.gov.pl> [dostęp 15.03.2013].

zaliczyć do lokalnych elit. Kolejnymi odpowiedziami były: ogólnie osoby podejmujące decyzje, reprezentanci zasiadający w Sejmie, przedstawiciele lokalnych władz, przedstawiciele duchowieństwa, opozycja polityczna. Na upolitycznienie życia społeczności lokalnych wskazują również odpowiedzi respondentów na temat determinantów przynależności do elity. Wagę przypisywano więc pełnionej funkcji, przynależności do partii politycznej, pozycji w partii w aparacie władzy lub samej popularności ugrupowania, chociaż dostrzegano rolę cech osobistych (20,7%). Zmniejszyła się natomiast rola takich przymiotów osobistych, jak postawa moralna czy religijna, co można powiązać ze słabnącą pozycją Kościoła, choć z drugiej strony wzrosło znaczenie mediów (telewizji i prasy)¹⁷.

Ze względu na charakter i niejednorodność pojęcia „elita”, problemem staje się wprowadzenie odpowiedniej klasyfikacji kręgu najważniejszych osób we wspólnocie lokalnej. Za Jackiem Wasilewskim oraz Edmundem Wnuk-Lipińskim można analogicznie jak w przypadku władz centralnych pokusić się o wyróżnienie trzech kategorii elit lokalnych: politycznej, ekonomicznej oraz kulturalnej¹⁸. Do elity politycznej można zakwalifikować władzę wykonawczą samorządu – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, członków zarządu powiatu oraz zarządu województwa, a także organy stanowiące – radnych. Do elity ekonomicznej zaliczyć należy właścicieli lub prezesów największych przedsiębiorstw, natomiast do elity kulturalnej osoby związane z mediami, nauką i kulturą. W zależności od usytuowania prominentnych członków danej społeczności można wyróżnić elity gminne wiejskie i miejskie (sołectw, dzielnic), powiatowe oraz wojewódzkie. Inaczej bowiem będzie kształtowała się struktura w małej, liczącej kilkaset mieszkańców gminie, a inaczej w kilkuset tysięcznym mieście, będącym zarazem siedzibą powiatu i samorządu województwa.

Niemniej wydaje się, że każda społeczność lokalna bez względu na wielkość potrafi wykształcić własne elity i jest to naturalny proces. Idąc tym tropem, Janusz Sztumski wyróżnia kilka typów powstałych socjet

¹⁷ M. Koczylowski, *Lokalne elity w świetle badań*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995, s. 45 i nast.

¹⁸ J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga...*, s. 69-70.

społecznych. Pierwsza z nich powstaje ze względu na wartości szczególne cenione przez daną społeczność, np. uzdolnienia twórcze, mądrość czy bohaterstwo. Można tu więc wymienić odznaczonego żołnierza czy funkcjonariusza, ale także artystów czy osoby starsze o dużym doświadczeniu życiowym¹⁹. Drugim typem notabli będą osoby wywodzące się ze starych rodów, cieszących się prestiżem, szanowanych przez tradycję. Trzecim sposobem wejścia do kategorii elity jest pełnienie funkcji w instytucjach państwowych lub partyjnych, czyli sprawowanie władzy. Kolejną grupę osób cieszących się uznaniem stanowią osoby, które osiągnęły sukces w gospodarce, sztuce czy sporcie i zdobywające dzięki temu popularność. Sukcesy te mogą być jednorazowe lub przemijające, dlatego też wydaje się, iż pozycja owych osób jest wielce niestabilna, chyba że ich osiągnięcia mają trwały charakter, np. w postaci zgromadzonego majątku. Piątym typem elit będą osoby pełniące role opinio-twórczą oraz integrującą daną społeczność, jak dziennikarze, pisarze, naukowcy i duchowni. Jako szósty krąg lokalnych elit Janusz Sztumski wyróżnia tych, którzy ze względu na posiadane kompetencje pełnią funkcję pomocniczą, czyli wręcz biurokratyczną, jak wysocy urzędnicy publiczni oraz dyrektorzy zakładów pracy. Należy przy tym zaznaczyć, iż cechą wspomnianych grup społecznych jest ich jawność, choć mogą zdarzać się przypadki elit niejawnych, mających realny wpływ na wspólnotę i decydentów, np. przestępców czy spekulantów²⁰.

Lokalne elity – próba egzemplifikacji personalnej

Zgodnie z wyżej przytoczonymi badaniami Mariusza Koleczyńskiego, ankietowani najczęściej za elitę lokalną postrzegają władze samorządowe: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz radnych. Na samym szczycie lokalnej socjety należy wskazać posłów największych ugrupowań, którzy zostali wybrani z konkretnego okręgu wyborczego. W wyborach do Sejmu w 2011 roku okręgów było 41 (od 7 do 20 mandatów

¹⁹ Dobrym przykładem tego rodzaju elity mogą być weterani I wojny światowej odznaczeni orderem Orła Białego, orderem *Virtuti Militari*, Krzyżem lub Medalem Niepodległości, Krzyżem Walecznych, Orderem Odrodzenia Polski oraz Krzyżem Zasługi. Zgodnie bowiem z Ordynacją wyborczą do Senatu z dnia 8 lipca 1935 r., czynne i bierne prawo wyborcze posiadali obywatele z tytułu zasługi, wykształcenia oraz zaufania obywateli.

²⁰ J. Sztumski, *Elity ich miejsce ...*, s. 47-48.

wyborczych), natomiast do Senatu 100 jednomandatowych okręgów wyborczych. Część parlamentarzystów siłą rzeczy znajduje się w elitach decyzyjnych, sprawując funkcję ministra czy sekretarza stanu, niektórzy też zostają liderami terenowymi partii. O popularności niektórych polityków może świadczyć fakt, iż mimo odległych miejsc na listach wyborczych potrafią zdecydowanie zwyciężyć z osobą na pierwszym miejscu, często niezwiązaną ze społecznością lokalną (takie osoby zwane są „spadochroniarzami”). Przykładem takich sukcesów jest zwycięstwo w 2011 roku Jarosława Gowina w Krakowie, startującego z 3 miejsca czy sukces Joanny Muchy w Lublinie, mającej 4 pozycję na liście wyborczej.

Polityk, który chce zostać powtórnie wybranym przez elektorat, musi utrzymywać z nim stały kontakt, głównie poprzez swoje biuro poselskie. Powinien także, mimo iż nie jest związany wolą swoich wyborców, walczyć o interesy lokalne, na przykład budowę drogi, obwodnicy czy przedsiębiorstwa państwowego lub interweniować w przypadku decyzji o zamknięciu szpitala, szkoły czy w momencie utraty rządowych kontraktów. Lokalny parlamentarzysta może podjąć interwencję zgodnie z prawem poprzez: uzyskanie informacji i materiałów organów administracji, dokonanie interwencji w imieniu własnym lub wyborców, przyjęcie opinii, postulatów oraz wniosków, uczestniczenie w sesjach sejmiku samorządowego, właściwego dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany²¹. Interwencje powinny dotyczyć spraw ważnych dla regionu (jak np. interwencja poseł Beaty Mazurek z Chełma w sprawie uruchomienia sygnalizacji świetlnej na przejazdach kolejowych), choć zdarza się, że posłowie działają w partykularnych interesach, jak np. Armand Ryfiński w sprawie tańszego nabycia lokalu komunalnego przez własną matkę²².

Mimo iż polityka na szczeblu centralnym jest domeną przede wszystkim partii politycznych, to w samorządzie rola, jaką pełni partia, może być przeciwstawiona lokalnym uwarunkowaniom. Wybory samorządowe udowadniają pewną prawidłowość – im wyższy poziom podejmowania decyzji, tym silniejsza rola ugrupowań politycznych. Innymi słowy,

²¹ Art. 19-24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.).

²² http://www.se.pl/wydarzenia/warszawa/warszawa-armand-ryfinski-posel-awanturnik-zrobil-nalot-w-urzedzie_282666.html [dostęp 14.03.2013].

wybory do sejmiku województwa są bardziej upartyjnione niż wybory do rad gmin, gdzie często lokalne komitety mają szanse zdobyć większość głosów. Takim przykładem jest Komitet Wyborczy Wyborców Rafała Dutkiewicza, który w wyborach do rady miasta Wrocławia zdobył niemal 42% poparcia (19 na 37 miejsc), a sam Rafał Dutkiewicz został prezydentem już po I turze, uzyskując 71,63% głosów²³. Także komitet pod jego szyldem zdobył 22% głosów w wyborach do sejmiku województwa, co przyniosło 9 na 36 mandatów. Jednakże należy zauważyć, iż inicjatywa prezydenta Wrocławia w 2011 roku, która miała na celu wprowadzenie do Senatu bezpartyjnych liderów popieranych przez prezydentów miast (ruch „Unia Prezydentów Miast – Obywatele do Senatu”), nie uzyskała satysfakcjonującego rezultatu i wprowadziła jednego senatora, Jarosława Obremskiego²⁴.

Analiza Jerzego Bartkowskiego dotycząca władzy w samorządzie terytorialnym pokazuje, że mieszkańcy nawet gdy nie czują związków z wyższymi poziomami terytorialności, w akcie wyborczym (także przez absencję) dokonują wskazania elity. Wyniki elekcji do rad powiatów pokazują, iż typowy radny to mężczyzna w wieku 40-60 lat, z wyższym wykształceniem. Zwiększa się aktywność kobiet, jednak ich kariera zaczyna się najczęściej po 40 roku życia. Niemal 2/3 radnych to osoby pracujące jako wyżsi urzędnicy i kierownicy oraz specjaliści, często pochodzący z awansu społecznego w wymiarze międzypokoleniowym. Porównanie danych z gmin z informacjami dotyczącymi radnych na innych poziomach terytorialności wykazuje, że w gminach jest stonkowo najwięcej kobiet, a średnia wieku najniższa. W sejmikach województwa zdecydowana większość radnych ma wykształcenie wyższe (niemal 94%), natomiast u radnych gmin dominuje wykształcenie średnie i zasadnicze zawodowe, choć co trzeci radny gminy ma ukończone

²³ Więcej o specyfice wyborów we Wrocławiu: M. Cichosz, *Rywalizacja w warunkach monopolu – na przykładzie wyborów prezydenckich we Wrocławiu*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, red. A. Kasińska-Metryka, K. Kasowska-Pedrycz, Kielce 2009.

²⁴ J. Sawka, *Walbrzych zapomniał, Platforma wygrała*, „Gazeta Wyborcza” nr z dnia 11 października 2011 r., http://wyborcza.pl/1,76842,10448049,Walbrzych_zapomniał__Platforma_wygrala.html, [dostęp 11.03.2013].

studia. Radni chętnie dążą do zachowania swojej pozycji, poddając się ponownie weryfikacji wyborczej, co często skutkuje reelekcją²⁵.

Obok funkcjonowania lokalnych elit, zdaniem Janusza Sztumskiego, funkcjonują lokalne kręgi towarzyskie, które są strukturami skupiającymi osobników, mających świadomość pewnej bliskości. Powiązania te wynikają przede wszystkim z zajmowania podobnej pozycji w strukturze klasowo-warstwowej, charakterystycznej dla danej społeczności lokalnej²⁶. Możemy więc zaliczyć do lokalnych kręgów towarzyskich lokalnych przedsiębiorców, którzy potrafią wykorzystywać swoje wpływy, do korzystania z ulg czy zwolnień podatkowych. Jako główni pracodawcy w regionie mogą wpływać na obsadę stanowisk, finansując kampanię wyborczą, lub też sami próbują swoich sił w polityce. Przykładem takich działań jest postać Henryka Stokłosa, który wielokrotnie zdobywał mandat senatorski w okręgu pilskim, wykorzystując przy tym pozycję głównego pracodawcy w regionie oraz lokalną gazetę „Dziennik Nowy”. Związków biznesu z polityką na poziomie lokalnym jest więcej i nie zawsze są one korzystne dla samorządowych włodarzy, o czym świadczy afera z burmistrzem Helu Mirosławem Wądołowskim czy zarzuty wobec prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego. Zauważyć należy, że obie sprawy związane z korupcją, mimo że nadszarpnęły wizerunek samorządowców, nie wpłynęły na ich poparcie, potwierdzone w wyborach 2010 roku.

Wśród lokalnych elit znajdują się także przedstawiciele nauki, nauczyciele oraz osoby związane z szerzeniem kultury, np. w gminnych bibliotekach czy domach kultury. Także, wydawać by się mogło, zamknięte i przez to prestiżowe środowisko tworzą samorządy zawodowe lekarzy, adwokatów i radców prawnych, cieszących się autorytetem ze względu na posiadaną wiedzę. Duży wpływ na etos tych zawodów miał okres pozytywizmu, który wykreował pracę u podstaw, jako sposób walki z zaborcą poprzez realne działania na rzecz edukacji czy zwalczanie patologii oraz tworzenie podstawowych organizacji na poziomie

²⁵ J. Bratkowski, *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 136 i nast.

²⁶ J. Sztumski, *Lokalne kręgi towarzyskie a lokalne elity*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995, s. 14.

lokalnym. Mimo laicyzacji społeczeństwa, dość dużym zaufaniem cieszy się Kościół i jego przedstawiciele w parafiach, gdzie zaufanie do proboszcza ma 72% ankietowanych²⁷. Po 1989 roku zniesienie cenzury zwiększyło znaczenie mediów jako recenzenta władzy, natomiast dziennikarze uzyskali realny wpływ na opinię społeczną. Tym niemniej, często lokalne środki przekazu są ograniczone przez prawa rynku i muszą „żyć dobrze z władzą”, gdyż nierzadko ich egzystencja opiera się na opłatach abonamentowych, na przykład prenumerata czasopism, czy też na dochodach z zamieszczanych ogłoszeń, dlatego nie mogą pozwolić sobie na konflikty. Media lokalne ograniczyły swoje cele do informacji, a także integracji społeczności lokalnej, nie dążą już one do statusu podmiotu kontrolującego władzę czy „trybuny” wspólnoty.

Zakończenie

Samorząd terytorialny w ciągu niespełna 20 lat funkcjonowania dokonał wielkiego postępu instytucjonalnego, ekonomicznego oraz społecznego. Mimo zmiany systemu władzy, stałym elementem społeczności lokalnej jest jej elita, która musiała ulec częściowemu przeobrażeniu. Najwyższe warstwy wspólnot lokalnych częściowo uległy rotacji, a częściowo reprodukcji, co można zaobserwować w obecnej strukturze elit. Wybory samorządowe w 1990 roku były momentem, kiedy to do lokalnych elit dopuszczono subelitę, stanowiącą do tej pory zaplecze. Należy jednak zauważyć, iż w wyniku porozumień Okrągłego Stołu dotychczasowe elity polityczne albo na pewien czas usunęły się w cień życia publicznego, albo też zmieniły profil działalności i weszły w skład elit biznesowych lub kulturalnych. Proces krążenia elit dokonał się na poziomie zarówno centralnym jak i lokalnym, dzięki czemu wyeliminowano najbardziej patologiczne zachowania.

Na obecne elity lokalne składają się przedstawiciele władzy samorządowej na każdym poziomie terytorialności oraz osoby będące w centrum decyzyjnym państwa, aczkolwiek związane ze swoim okręgiem wyborczym. Lokalne socjety wykazują pewne cechy trwałości, która potrzebna jest zwłaszcza gdy pojawia się niestabilność w wyższych strukturach państwowych. Stąd też należy oczekiwać sukcesów wyborczych i reelekcji włodarzy samorządowych, którzy potrafią skutecznie

²⁷ CBOS, Zaufanie społeczne w latach 2002-2008, DS 30/2008, Warszawa, luty 2008.

skupić poparcie elit gospodarczych czy intelektualnych. Robert Mills, wyróżniając „lokalne sfery towarzyskie”, słusznie zauważył, iż oparte są one na powiązaniu pewnych grup interesu, dlatego to ich poparcie należy pozyskać, aby zapewnić sobie zwycięstwo. Ze względu na szerokie zadania samorządu terytorialnego, zasadniczą rolę w niewielkiej społeczności pełni kadra biurokratyczna, obsługująca wspólnotę, która będąc zapleczem elit, w pewnym momencie może mieć realny interes w dokonaniu zmian, jeśli jej potrzeby nie zostaną zaspokojone.

LITERATURA

1. Bratkowski J., *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
2. Cichosz M., *Rywalizacja w warunkach monopolu – na przykładzie wyborów prezydenckich we Wrocławiu*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, red. A. Kasińska-Metryka, K. Kasowska-Pedrycz, Kielce 2009.
3. Koleczyński M., *Lokalne elity w świetle badań*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.
4. Nowakowski C., Ptak A., *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6.
5. Pawłowska A., *Władza, elity, biurokracja: studium z socjologii polityki*, Lublin 1998.
6. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 1999.
7. Roszkowski W., *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999.
8. Sokół W., Żmigrodzki M., *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007.
9. Sztumski J., *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.
10. Sztumski J., *Lokalne kręgi towarzyskie a lokalne elity*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.

11. Tuziak B., *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Rzeszów 2003.
12. Wasilewski J., Wnuk-Lipiński E., *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?*, red. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1995.