

Katarzyna DOJWA, Paweł TURCZYŃSKI

## Od samorządu do polityki? Studium przypadku prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza

### Wstęp

Samorząd terytorialny jest uznawany za jedną z najcenniejszych zdobyczy cywilizacji zachodniej. Stanowi on niekwestionowaną wartość na trwałe wpisaną w jej przeszłość. Natomiast sama historia samorządu terytorialnego to historia społeczności lokalnych, którym umożliwiono zarządzanie własnymi sprawami<sup>1</sup>.

Poza bogatą historią i niewątpliwym znaczeniem dla funkcjonowania państw oraz wspólnot i społeczności, samorząd terytorialny jest przedmiotem zainteresowania dla wielu dyscyplin naukowych. Tak więc dla prawnika jest on tożsamy z pewną formą decentralizacji władzy państwowej, która umożliwia zaspokajanie potrzeb lokalnych, we własnym imieniu i na własny rachunek, pod nadzorem organów państwa. Jeśli chodzi o socjologię, to samorząd terytorialny będzie urządzeniem społecznym przyczyniającym się do wzmacniania potrzeb więzi konstytuujących swoisty typ zbiorowości społecznej, jaką jest społeczność lokalna. Dla teoretyka organizacji i zarządzania najistotniejszą kwestią będzie określona struktura organizacyjna, stanowiąca ramy procesu decyzyjnego, którego skutkiem ma być rozwiązanie lokalnych problemów poprzez działania o charakterze regulacyjnym. Natomiast z punktu widzenia politologa samorząd terytorialny jest szczególną postacią władzy publicznej, wiążącej społeczność lokalną i działające na jej rzecz instytucje lokalne w jedną, spójną całość, która może być nazwana lokalnym systemem politycznym<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Legiędź-Gałuszka, *Samorząd terytorialny – partycypacja instrumentalna czy podmiotowa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 115–130, s. 115.

<sup>2</sup> A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Gapowicz, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 43–64, s. 23.

Z tego, że samorząd może być przedmiotem zainteresowań wielu nauk, wynika zarówno zróżnicowane spektrum problemów badawczych, jak i wielość metod i technik poznawania mandatariuszy władzy publicznej, działania i funkcji samego samorządu traktowanego jako instytucja bądź organizacja, jego interakcyjności i wpływu na społeczność lokalną. Podjęte poniżej rozważania można traktować w kategoriach próby wyjaśniania nomotetycznego<sup>3</sup> – wszak przedmiotem obserwacji naukowej jest prezydent jednego z największych miast Polski, deklarujący, a także podejmujący próby „wyjścia” poza specyficzny wymiar metropolii Wrocławia. Podstawą badawczą pracy są dane o charakterze ilościowym i jakościowym<sup>4</sup> – wprowadzenie łączenie tego typu metodologii może się wydawać kontrowersyjne, nie mniej z punktu widzenia podjętych rozważań może okazać się płodne badawczo.

Skąd pomysł na przyjrzenie się właśnie karierze Rafała Dutkiewicza i odniesienie jej do płaszczyzny kariery politycznej? Jednym z argumentów jest to, że wprawdzie typowym powiedzeniem przedstawicieli scen samorządowych jest, iż „drogi i mosty nie znają partii politycznej”, niemniej faktem jest, że w gminach, powiatach czy regionach mamy do czynienia z tym, co M. Weber określał mianem walki o zdobycie i utrzymanie władzy. Poza słabością polskich partii politycznych na szczeblu niższym niż regionalny i metropolitalny, owa chęć penetracji jest widoczna. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt traktowania kariery w samorządzie terytorialnym jako punktu wyjścia do krajowej sceny politycznej. Wreszcie sukces samorządowego włodarza może być dla niego „nośnikiem” poparcia wyborczego w wyborach do parlamentu – świadczyć o tym mogą składy list wyborczych prezentowanych przez różne ugrupowania (szczególnie do Sejmu). Na tle powyższego casus prezydenta Wrocławia wydaje się dobrym studium przypadku, mało tego – popularność i poparcie prezydenta stolicy Dolnego Śląska może być traktowane jako punkt wyjścia do dalszej, ponad- lub pozapartyjnej kariery na poziomie państwowym. O tym, czy tak się stanie, będziemy mogli najpewniej jeszcze się przekonać. W niniejszym tekście prześledzono dotychczasową karierę samorządową R. Dutkiewicza na arenie wrocławskiej metropolii, a także omówiono potencjalny wymiar adaptacji sukcesów osiągniętych na szczeblu lokalnym na arenę szczebla centralnego.

<sup>3</sup> E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 46 i nn.

<sup>4</sup> K. Dojwa, P. Turczyński, *Poznanie instytucji bezpieczeństwa i funkcjonariuszy grup dyspozycyjnych dzięki badaniom empirycznym. Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne*, [w:] *Grupy dyspozycyjne w obliczu wielkiej zmiany*, red. M. Bodziany, J. Maciejewski, K. Dojwa, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 361–380.

## Portret Wrocławia

Wrocław jest jednym z 18 miast wojewódzkich<sup>5</sup>, stolicą Dolnego Śląska – regionu liczącego ponad 3 miliony mieszkańców i zlokalizowanego w południowo-zachodniej części Polski. Dolny Śląsk jest charakteryzowany jako teren dość atrakcyjny inwestycyjnie<sup>6</sup>, z drugiej strony – zwraca uwagę pesymistyczne ocenianie sytuacji materialnej przez jego mieszkańców<sup>7</sup>. Istotnym aspektem jest także relatywnie wysokie zadłużenie miasta<sup>8</sup>.

Wrocław jest czwartym co do liczby ludności miastem w kraju, drugim – jeśli chodzi o dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (2011)<sup>9</sup>, nic więc dziwnego, że można wskazywać na szereg funkcji metropolitarnych, które pełni w polskich warunkach<sup>10</sup>. Wizerunkowo Wrocław jest kreowany na miasto otwartości, styku różnych kultur, młodych ludzi, kultury, a także nowych technologii. W sensie ekonomiczno-społecznym zwraca uwagę relatywnie duże bezrobocie w mieście, relatywnie niskie zarobki wrocławian, a także problemy komunikacyjne miasta. Jeśli chodzi o miasto, to wskazuje się na jego usytuowanie geograficzne i malownicze rozpostarcie nad Odrą, atrakcyjną lokalizację komunikacyjną, symboliczne znaczenie stolicy Dolnego Śląska jako miejsca o tysiącletniej tradycji, gdzie dostrzega się wpływy różnych kultur i narodów. Miasto jest dodatkowo znaczącym ośrodkiem akademickim<sup>11</sup>, czego skutkiem jest fakt, że wykształcenie wyższe posiadało w 2011 r. 37,98% jego mieszkańców<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Dwa województwa mają podwójne stolice (rozdzieloną siedzibę wojewody i sejmik).

<sup>6</sup> A. Woźniak, *Firmy pogłębiają podział Polski*, „Rzeczpospolita”, 23.03.2011, a także por. *Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus*, Załącznik do Uchwały Nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r. Źródło: [www.um.wroc.pl](http://www.um.wroc.pl).

<sup>7</sup> *Jak oceniamy swoje ubóstwo*, „Rzeczpospolita”, 28.09.2011.

<sup>8</sup> Wrocław zajmował 4 pozycję w rankingu miast uwzględniającym relacje zadłużenia do dochodu (wynosiła ona 61,5%), kiedy średnia dla 65 miast powiatów grodzkich wynosiła ok. 48%. Por. A. Cieślak-Wróblewska *Długi miast ostro w górę*, „Dziennik – Gazeta Prawna”, 22.03.2011.

<sup>9</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Metropolie sięgają głębiej do kieszeni mieszkańców*, „Rzeczpospolita”, 7.01.2011.

<sup>10</sup> B. Jałowicki, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1, s. 5–15.

<sup>11</sup> Województwo dolnośląskie posiada drugą w kraju liczbę studentów wśród regionów, zaś sam Wrocław jest charakteryzowany jako jeden z większych ośrodków akademickich w kraju. Por. *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*. Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, listopad 2009.

<sup>12</sup> Pod tym względem Wrocław jest 8 miastem w kraju. Szczyt rankingu odsetka mieszkańców z wyższym wykształceniem zajmują Warszawa (53,49%) oraz Toruń (50,77%). Por. J. Czapiński, *Diagnoza społeczna 2011*, sierpień 2011, materiał z konferencji prasowej w posiadaniu autorów.

Na przestrzeni ponad dwudziestu lat zmieniały się opinie Polaków dotyczące biegu spraw w kraju, ocen poszczególnych koalicji i gabinetów, mieliśmy do czynienia z różną akceptacją dla działań poszczególnych prezydentów i premierów. Inaczej jest w przypadku percepcji sytuacji na poziomie lokalnym. Badania socjologiczne pokazują, że Polacy generalnie są zadowoleni z tego, co dzieje się w ich miejscu zamieszkania. Te wysokie oceny nie ulegają wyraźnym zmianom na przestrzeni lat. W latach 1992 i 1993 takie zadowolenie deklarowało 83%, w roku 1996 osób tak twierdzących było 86%, zaś w roku 2002 – 84%. Ostatni z pomiarów pokazuje, że 90% ankietowanych jest zadowolonych z miejsca swojego zamieszkania. Interesujące jest to, że w przypadku dużych miast, liczących ponad 500 tys. mieszkańców, ta akceptacja jest jeszcze silniejsza i wynosi 94%<sup>13</sup>. Powyższa informacja jest dla nas o tyle cenna, że możemy ją traktować jako umowny wskaźnik efektywności władz lokalnych w zarządzaniu podległymi im gminami.

Jak to wygląda w przypadku Stolicy Dolnego Śląska? Wizerunek Wrocławia w oczach jego mieszkańców jest generalnie korzystny. Badania z 2003 r. z udziałem reprezentatywnej próby mieszkańców pokazały kilka ciekawych kwestii. Pytanie otwarte dotyczące konotacji na temat miasta pokazało, że najczęściej badanych spontanicznie wskazywało, iż „Wrocław jest piękny” (lub „przepiękny”). Takiej odpowiedzi udzieliło 27,8% wrocławian. Odpowiedzi, które sklasyfikowano jako „jest moim miastem”, wyartykułowało 17,2% badanych. Na to, że Wrocław jest „ładny”, zwróciła uwagę co szósta osoba (15,4%). Dopiero w dalszej kolejności wskazywano na to, że jest „duży” (11%), odpowiedzi „zabytkowy” i „brudny” udzielało po 8,2% respondentów. Dla części badanych było to także miasto, które jest „ciekawe” (5,6%), „fajne” (4,6%)<sup>14</sup>. Najpozytywniej ocenianym aspektem miasta był jego rynek (43,4%), „zabytki” (16,2%) oraz „parki” (16,2%), a także „architektura” (11,0%). Jeśli natomiast chodzi o kwestie, które nie podobały się wrocławianom, to pierwsze miejsce w badaniu zajęła „zła komunikacja miejska” (50,6%), kolejne – „brud i zaniedbanie miasta” (39,0%) oraz „złe drogi i ulice” (35,4%). Te trzy kwestie zdominowały odpowiedzi mieszkańców miasta – kolejne mankamenty stolicy Dolnego Śląska były zdecydowanie rzadziej wskazywane („zbyt dużo handlu” – 6,6%, dworzec główny – 2,8%, „zły stan kamienic” – 2,6%, „bezrobocie” i „blokowi-ska” – po 2,4% oraz „remonty” – 2,2%)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS 127/2010.

<sup>14</sup> Por. M. Fleischer, *Kognitywny wizerunek Wrocławia*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 30–31.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 45 i nn.

Badania z 2007 r. pokazują podobne zjawiska – wizerunek miasta jest pozytywny<sup>16</sup>. Tu niemal wszyscy spośród 3288 badanych mieszkańców (96,08%) lubią swoje miasto i wypowiadają się o nim pozytywnie. Najważniejszymi wyróżnikami Wrocławia są ponownie rynek z ratuszem, Ostrów Tumski i katedra, a także aspekt niematerialny – atmosfera panująca w mieście, na którą składają się otwartość, wielokulturowość, tolerancja oraz sama historia miasta. Dodatkowo respondenci ocenili wysoko atrakcyjność miasta pod względem zatrudnienia i zamieszkania, jak również oferty usługowej. Wśród miejsc nielubianych przez wrocławian najczęściej pojawiają się „zaniedbane części miasta” (24,85% wskazań), a także poszczególne jego części: zarówno te, w których spotykamy stare budownictwo, jak i powstałe w latach późniejszych „blokowiska”. Wedle wrocławian najpilniejszymi potrzebami do realizacji były w pierwszej kolejności remonty dróg (44,72%), następnie budowa autostrad (37,16%) i komunikacja zbiorowa (23,32%), potem zaś – kwestia odkorkowania miasta (7,97%) i realizacji ścieżek rowerowych (5,54%). Tak więc największym mankamentem życia w mieście były rozmaite aspekty komunikacyjne. Dopiero w dalszej kolejności pojawił się problem remontu kamienic (14,26%), terenów zielonych (7,59%) oraz mieszkań (5,30%)<sup>17</sup>.

Wrocław jako miejsce, w którym się żyje i pracuje, wypada także korzystnie na tle innych miast. W świetle badania *Diagnoza społeczna 2011* odsetek osób bardzo zadowolonych z tego, że mieszka w stolicy Dolnego Śląska, wynosi 21,50%. Dla przykładu – takowe wskazania sygnalizuje jedynie 15,58% mieszkańców Warszawy, 10,91% katowiczian czy 4,51% łodzian. Lepiej niż wrocławianom żyje się w swoim mieście gdynianom (41,23%), mieszkańcom Słupska i Rzeszowa (odpowiednio: 25,07% oraz 23,56%)<sup>18</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, musimy stwierdzić, że badania empiryczne pokazują relatywnie wysokie zadowolenie wrocławian z ich miasta, co nie oznacza bynajmniej braku problemów do rozwiązania, które respondenci sygnalizują.

Biorąc pod uwagę podjętą w tym miejscu problematykę, ten aspekt będzie szalenie istotny, gdyż nie tylko tłumaczy sukcesy wyborcze R. Dutkiewicza oraz tworzonych przez niego podmiotów w mieście i w regionie, ale także pozwala na próbę zdekodowania podstaw aspiracji politycznych.

## Preferencje polityczne wrocławian

Istotna z punktu widzenia naszych rozważań jest kwestia zarówno jego sceny politycznej, jak i preferencji mieszkańców miasta co do głosowania na po-

<sup>16</sup> Ł. Damurski, *Czy lokalna polityka samorządowa respektuje potrzeby mieszkańców? Przykład Wrocławia*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 5, s. 56–62.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 57–59.

<sup>18</sup> Por. J. Czapiński, *Diagnoza społeczna 2011*.

szczególne bloki i ugrupowania. Jak się wskazuje, „Wrocław od lat uchodzi za twierdzę ugrupowań centrowych i centroprawicowych o rodowodzie postsolidarnościowym”. Partie o takim rodowodzie od początku transformacji uzyskują w mieście zdecydowanie lepszy wynik niż na poziomie kraju. Lewica, zwłaszcza ta o rodowodzie postkomunistycznym, uzyskuje w mieście regularnie niższe wyniki niż na poziomie kraju<sup>19</sup>.

Tendencje do wspierania przez wyborów ugrupowań o charakterze centrowym i centroprawicowym ujawniają się w wyborach parlamentarnych, gdzie kandydaci o takiej orientacji uzyskiwali w każdym wyborach proporcjonalnie większe poparcie niż miało to miejsce na poziomie kraju. Jeśli chodzi o wybory samorządowe (do Rady Miejskiej) w latach 1990, 1994, 1998, 2002 oraz 2006 roku, to tego typu komitety uzyskiwały od 50 do niemalże 90% poparcia. W centrum lokowały się zazwyczaj komitety związane najpierw z Unią Demokratyczną, potem – z Unią Wolności, a także lokalne inicjatywy skupione wokół prezydentów miasta: najpierw (do 2001 r.) B. Zdrojewskiego, potem R. Dutkiewicza (od 2002, najpierw jako Wrocław 2000, kolejno: Wrocław 2000 plus i Komitet Wyborczy Wyborców Rafała Dutkiewicza). Te ostatnie podmioty w sensie składu politycznego są słusznie charakteryzowane jako „[...] swoiste konglomeraty ludzi z różnych środowisk politycznych”, w dużej mierze jednak zasilane przez byłych i aktualnych w pewnym okresie działaczy UD, KLD, UW. Jeśli chodzi o wybory do rady miasta Wrocławia, to ma miejsce tendencja dotycząca upartyjnienia, o czym świadczą zmieniające się proporcje pomiędzy komitetami wyborczymi partii politycznych a komitetami wyborczymi wyborców. „Co więcej, coraz częściej partie polityczne rejestrują komitety wyborcze pod własną nazwą i rezygnują z tworzenia list «konspiracyjnych», czyli takich które ukrywają sztyld partyjny”<sup>20</sup>.

Interesujące w tym kontekście wydają się wybory samorządowe do Rady Miejskiej Wrocławia (por. tab. 1).

**Tabela 1.** Wyniki wyborów do Rady Miejskiej Wrocławia w 2010 roku

Komitet Wyborczy	Liczba głosów oddanych na listę	% głosów ważnych	Liczba zdobytych mandatów
KW Wyborców Rafała Dutkiewicza	80 056	41,90%	19
KW Platforma Obywatelska RP	50 325	26,34%	10
KW Prawo i Sprawiedliwość	33 263	17,41%	7

<sup>19</sup> M. Cichosz, *Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, vol. 20, red. S. Sulowski, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 179.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 180–181.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Rady Miejskiej Wrocławia... (cd.)

Komitet Wyborczy	Liczba głosów oddanych na listę	% głosów ważnych	Liczba zdobytych mandatów
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	18 524	9,69%	1
Pozostałe (10 komitetów wyborczych)	8 909	4,68%	0
Podsumowanie	191 077	100,00%	37

Źródło: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/020000/026401.html#tabs-4> [stan z 10.10.2011].

Jeśli weźmiemy pod uwagę „twarde” kryterium upartyjnienia wrocławskiej areny politycznej, to okaże się że ów stopień upartyjnienia zaczyna maleć, gdyż łącznie trzy uzyskujące reprezentacje w radzie partie polityczne posiadają zaledwie 18 z 37 mandatów. Inaczej byłoby z pewnością w przypadku śledzenia indywidualnych karier dużej części kandydatów – część osób kandydujących z listy R. Dutkiewicza rekrutowałaby się z działaczy i byłych członków różnych ugrupowań. Niemniej, używając kryterium ilościowego opartego na danych PKW, widzimy spadek upartyjnienia Rady Miejskiej Wrocławia w stosunku do poprzednich wyborów. Otóż w 2006 roku te same komitety partyjne uzyskują łącznie 26 mandatów<sup>21</sup> (PiS – 10 mandatów, SLD – 2, PO – 14), gdy tymczasem Komitet Wyborczy Wyborców Rafał Dutkiewicza będzie reprezentowany przez 10 rajców. W 2006 roku Komitet uzyskuje poparcie 24,69% wyborców, lepsza okazuje się Platforma Obywatelska (32,92%), porównywalnym wynikiem może poszczycić się PiS (23,98%)<sup>22</sup>. Wyniki wyborów samorządowych 2010 pokazują, iż komitet wyborczy wyborców prezydenta Wrocławia, uzyskując 41,90% poparcia osób głosujących, staje się podmiotem bezkonkurencyjnym na lokalnym rynku politycznym.

## Status prezydenta miasta w polskim samorządzie

Już Ch.A. de Tocqueville zwracał uwagę na to, że „w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że nauka i wolność stają się dostępne dla

<sup>21</sup> Wyniki wyborów z lat 2006 i 2010 potwierdzają także specyfikę politycznych preferencji mieszkańców Wrocławia polegającą na silnym poparciu dla ugrupowań o charakterze centrowym i centroprawicowym, słabości lewicy, wreszcie braku możliwości – mimo podejmowanych prób – zaistnienia w mieście ludowców (więcej na ten temat: K. Dojwa, *Polskie Stronnictwo Ludowe na arenie samorządowej. Wybrane aspekty aktywności ludowców w wyborach samorządowych w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7, s. 47–60).

<sup>22</sup> Źródło: <http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiRadaMiasta.html?jdn=026401> [stan z 10.10.2011].

wszystkich. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”<sup>23</sup>.

Wybory do samorządu gminnego są pierwszymi w pełni wolnymi wyborami, które mają miejsce w Polsce w wyniku transformacji systemowej. Stąd też samorządna gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, wskazana z resztą w ten sposób w Konstytucji RP, posiada poza znaczeniem funkcjonalnym, także znacznie symboliczne. W latach 1990–2002 kreacja gminnej legislatury należała do radnych odpowiedniej rady, od roku 2002 obowiązują bezpośrednio wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez lokalną społeczność. Zanim dojdzie do zmiany istniejących rozwiązań, badania z udziałem radnych gmin pokazują, że w przypadku jednej piątej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego kwestia wyboru wójta, burmistrza czy prezydenta miasta natrafiała na utrudnienia<sup>24</sup>. Najmniej problemów z wyborem wójta było w gminach wiejskich (tu wskazania, że odbyło się to bez przeszkód sygnalizowało 89% badanych radnych), gorzej było natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio: 65 i 62%). W gminach miejskich zdecydowana większość radnych (78%) wskazywała na konieczność poprzedzenia wyboru burmistrza lub prezydenta miasta utworzeniem koalicji składającej się z różnych partii politycznych. Pokazuje to wyraźną specyfikę gmin miejskich na tle innych (wiejskich i wiejsko-miejskich) jeszcze w połowie lat 90., gdyż taka sytuacja miała miejsce zaledwie w 22% ogółu gmin. W tych gminach, w których powstawały koalicje partyjne, pojawiło się zjawisko prób interwencji „centrali” partyjnej w kreowaniu władztwa lokalnego. W trakcie tworzenia koalicji dochodziło do sporów między krajowymi kierownictwami partii a ich gminnym przedstawicielstwem. Optymistycznym akcentem było to, że z wypowiedzi badanych radnych wynikało, iż na skład koalicji znacznie większy wpływ mieli jednak politycy lokalni niż liderzy partii<sup>25</sup>.

Obowiązująca od 2002 r. zmiana dotycząca sposobu wyłaniania wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast spotkała się z dużą akceptacją Polaków. Jeszcze w lutym 2002 r. pojawił się sondaż związany ze sposobem kreacji władztwa lokalnego, gdzie zapytano badanych o to, czy opowiadają się za dotychczasowym sposobem konstruowania władzy w gminie, czy też optują za wyborami bezpośrednimi. Zwolennikami obowiązującego rozwiązania było zaledwie 10% badanych, jednej piątej było to obojętne, zaś aż 64% optowało za rozwiązaniem które finalnie zastosowano jesienią<sup>26</sup>. Zbliżanie się terminu wyborów i wprowadzenie tym samym nowych rozwiązań instytucjonalnych nie

<sup>23</sup> Ch.A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 134.

<sup>24</sup> *Radni o wyborach wójta (burmistrza, prezydenta)*, CBOS, BS 33/27/95.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Jak wybierać wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, CBOS, BS 17/2002.



wpływało na zmianę opinii<sup>27</sup>, co więcej – kiedy pojawiły się pomysły dotyczące takiego samego sposobu kreacji władz na szczeblu regionalnym, zyskiwały one pozytywne recenzje wśród potencjalnych wyborców.

Sama zmiana miała jednak nie tylko wymiar społeczny, istotne wydają się jej aspekty polityczno-administracyjne. Otóż w sensie formalnoprawnym rozwiązania związane z bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza i prezydenta miasta osłabiają pozycję ustrojową rady jako organu uchwałodawczego i kontrolnego. Ma to miejsce szczególnie za sprawą personalnego uniezależnienia od rady. Owo osłabienie dotyczy zarówno kreacji, jak i anihilacji organu wykonawczego, ale także wiąże się z ograniczeniem skuteczności możliwości sprawowania przez rady kontrolnych funkcji wobec zobowiązanych do wykonywania uchwał organów wykonawczych<sup>28</sup>. Ten aspekt ma znaczenie dla funkcjonowania samego władztwa lokalnego, natomiast optyka potencjalnych wyborców jest nieco inna. Po kilku latach obowiązywania nowych rozwiązań okaże się, że są one oceniane pozytywnie. Istotnym elementem jest również to, że w świetle deklaracji wyborcom było relatywnie łatwiej wybrać kandydata w wyborach bezpośrednich (twierdziło tak 89%) niż miało to miejsce w przypadku rad powiatów (67%), sejmików województw (59%), czy nawet rad gmin (79%)<sup>29</sup>.

Świat tzw. wielkiej polityki, jest oceniany przez nasze społeczeństwo bardzo negatywnie, profesje i funkcje związane z tą sferą sytuują się na dole wszelkich rankingów uczciwości i szacunku społecznego<sup>30</sup>. Na tym tle, szczególnie w badaniach uwzględniających różne aspekty funkcjonalne, samorządy wypadają bardzo korzystnie<sup>31</sup>. Jeśli chodzi o podsumowanie dwudziestolecia samorządności, to generalnie ta kwesta jest dobrze oceniana przez nasze społeczeństwo. W badaniu z 2010 r. 7% respondentów uważa, że bilans samorządności jest zdecydowanie pozytywny, 45% – że jest raczej pozytywny, zaś dla 29% nie jest on ani pozytywny, ani negatywny. Przeciwnie opinie artykułuje 8% badanych, zaś 11% respondentów wybrało wskazanie „trudno powiedzieć”<sup>32</sup>. Polacy dobrze oceniają dzisiejsze skutki reformy samorządowej 1999 roku (46% wskazań pozytywnych, 8% negatywnych), natomiast jeśli chodzi o postrzegania skutków wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, to tu również większość społeczeństwa pozytywnie ocenia wprowadzone rozwiązania. Odsetek osób akceptujących obecne rozwiązania i uważa-

<sup>27</sup> *Wybory samorządowe*, CBOS, BS 94/2002.

<sup>28</sup> L. Habuda, *W kwestii organizacji i kulturowych uwarunkowań demokracji polskiego terytorialnego samorządu*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, s. 34–58, s. 55.

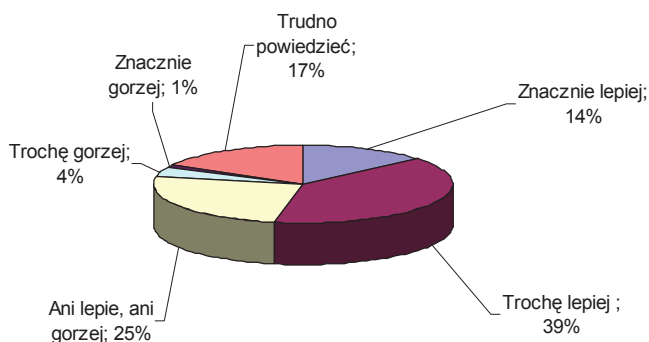
<sup>29</sup> *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, CBOS, BS 171/2010.

<sup>30</sup> Por. K. Dojwa, *Opinia publiczna o politykach*, „Dziś. Przegląd Społeczno-Polityczny” 2005, nr 6, s. 81–92.

<sup>31</sup> K. Dojwa, *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, s. 21–40.

<sup>32</sup> *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, CBOS, BS 144/2010.

jących, że wpłynęły one korzystnie, przekracza połowę badanych i wynosi łącznie 53%. Osoby artykułujące przeciwne opinie stanowią niewielki odsetek badanych (łącznie 5%)<sup>33</sup>.



Wykres 1. Spółeczna ocena efektów wprowadzenia wyborów bezpośrednich w 2002 r.

Źródło: *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, CBOS, BS 144/2010.

## Samorząd terytorialny a partie polityczne

Zdaniem A.K. Piaseckiego, analiza ewolucji systemu wyborczego w samorządzie terytorialnym wskazuje na takie przekształcanie prawa wyborczego, które zniechęca bezpartyjnych społeczników do ubiegania się o mandat i utrudnia działalność komitetom lokalnym opartym na konkretnych środowiskach<sup>34</sup>. Z punktu widzenia partii politycznych samorząd terytorialny może być atrakcyjnym miejscem realizacji ich interesów. Otóż aktywność na arenie samorządowej wiąże się z budowaniem platformy wyborczej ugrupowania, gdyż kandydaci partii do samorządu są zobowiązani do propagowania programu partii tak, aby zjednać dla niej jak najwięcej zwolenników. Partia traktuje samorząd zarówno jako papierek lakmusowy lojalności własnych członków, jak i miejsce rekrutacji nowych zwolenników. Może się on stać pośrednim etapem kariery politycznej<sup>35</sup>. Wreszcie samorząd terytorialny może być traktowany jako swoisty „łup” polityczny, pozwalający na pomnażanie wpływów partii, zapewniających miejsce dla lokowania tzw. swoich ludzi na określonych stanowiskach<sup>36</sup>. Negatywnym

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> A.K. Piasecki, *Siła i słabość społecznego zaplecza samorządowych organów*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, s. 78–96, s. 79.

<sup>35</sup> K. Dojwa, *Sejmiki jako regionalne sceny polityczne. Trwałość aspiracji samorządowych oraz preferencji partyjnych radnych sejmików wojewódzkich*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 7–21.

<sup>36</sup> Legiędź-Gałuszka, op. cit., s. 123, a także I. Kacprzak, *Sami swoi w urzędzie*, „Rzeczpospolita”, 20.10.2010.

zatem aspektem upartyjnienia samorządu terytorialnego może być to, że dla „partyjnego działacza samorządowego” istotniejszy może okazać się interes ugrupowania, który wcale nie musi być priorytetem dla wspólnoty<sup>37</sup>. Równocześnie pojawia się tu analogiczny aspekt pozytywny – wszak partia polityczna może korygować postawę samorządowca, używając do tego zróżnicowanego instrumentarium.

Upartyjnienie samorządu jest szczególnie widoczne w sejmikach województw, w mniejszym zakresie – w radach powiatów, w najmniejszym natomiast stopniu – w gminach. Dla przykładu – analizy porównawcze wyborów w latach 2002 i 2006 pokazały, iż nie tylko malała liczba kandydatów ubiegających się o mandat (co moglibyśmy wiązać z profesjonalizacją polityki na szczeblu samorządowym), ale dodatkowo zwiększyła się aktywność i efektywność wyborcza (mierzona liczbą zdobytych mandatów) komitetów partyjnych w wyborach w większych gminach (powyżej 20 tys. mieszkańców), w miastach na prawach powiatu i w radach powiatów<sup>38</sup>. Trudno natomiast jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o opinie Polaków względem upartyjnienia samorządów. Jeśli chodzi o motywy przyświecające osobom, które głosowały w wyborach samorządowych, to najczęściej było to poparcie dla osób, co do których respondenci chcieli, aby tworzyły one władztwo lokalne (65%). Dla dużej części badanych był to także obowiązek obywatelski (53%). Dopiero w dalszej kolejności – poparcie kandydatów partii, z którą sympatyzują oraz niechęć, aby do władzy samorządowej weszli ludzie nieodpowiedni (18%)<sup>39</sup>. Wedle badań sondażowych z 2010 r.<sup>40</sup> aż 80% osób uczestniczących w I turze wyborów bezpośrednich kierowało się w swojej decyzji głównie osobą kandydata. „Szyld” partyjny był istotny dla 8%, zaś koniunkcja tych dwu elementów była ważna jedynie dla co dziesiątego badanego. Niewątpliwie istotną kwestią będzie także to, że różnego typu profesje i funkcje związane z polityką sytuują się na najniższych pozycjach rankingów społecznego szacunku. Ale jest także inna optyka. Wprawdzie w świetle autodeklaracji Polacy sygnalizują preferowanie w wyborach do samorządu kandydatów niezwiązanych z partiami politycznymi, nie mniej faktyczne poparcie wyborcze uzyskują raczej kandydaci z największych ogólnopolskich partii<sup>41</sup>.

Jeśli chodzi o szczebel regionalny, to nie bez kozery można stwierdzić, że jest on zdominowany przez graczy krajowej sceny politycznej. Jak zwracał uwagę A.K. Piasecki, zapisy ordynacji wyborczych do sejmików województw *sensu*

<sup>37</sup> J. Nocoń, *Kryteria wyłaniania lokalnych liderów politycznych*, [w:] *Przywódtwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, s. 21.

<sup>38</sup> M. Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Gapowicz, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 145.

<sup>39</sup> *Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych*, CBOS, BS 5/2007.

<sup>40</sup> *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, CBOS, BS 171/2010.

<sup>41</sup> A. Gandźwił, *Dlaczego sukces*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Wyd. Scholar, Warszawa 2008, s. 13–39.

*stricte* eliminują komitety niepartyjne<sup>42</sup>. Zmniejszenie liczby radnych w sejmikach wojewódzkich w 2002 r. sprawiło, że ich liczba stała się porównywalna do liczby parlamentarzystów. Wpłynęło to także na kwestie zawierania koalicji wyborczych, gdzie negocjacje koalicyjne zdominowała prosta arytmetyka<sup>43</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że upartyjnienie samorządu miało charakter procesualny. Pierwsze wybory do rad gmin miały w głównej mierze charakter plebiscytarny i wiązały się z wyborem pomiędzy kandydatami obozu postsolidarnościowego a osobami związanymi z obozem postkomunistycznym. Większość rad I kadencji (1990–1994) zmonopolizowały komitety o charakterze obywatelskim i solidarnościowym. W II kadencji sytuacja zaczęła ulegać zmianie – znaczącą rolę zaczęły tu odgrywać podziały polityczne, kreowane przez same organizacje, które właśnie na tej płaszczyźnie zaczęły dostrzegać swoje szanse na sukces i poszerzenie sfery wpływów. Stąd też rady wyłonione w 1994 r. były dużo bardziej zróżnicowane politycznie i podzielone<sup>44</sup>. „Nader często gminy nie stanowiły miejsca dyskusji nad sprawami strategii i programów rozwoju, lecz forum rozrywek personalnych. Możliwość odwołania wójta [...] tak dalece pobudzała wewnętrzne walki w radach, że nie bacząc na to, iż częste zmiany składów zarządu zakłócały normalne funkcjonowanie samorządu, ani też nie zwracając uwagi na krytyczny stosunek mieszkańców, prowadzono gorszący polityczny handel mandatami. W konsekwencji nader często zmiana politycznej arytmetyki w radzie stanowiła wystarczający powód dla odwołania zarządu”<sup>45</sup>.

Kolejne wybory do rad gmin (1998) upłynęły pod znakiem przygotowań do wdrożenia trójplaszczynowej koncepcji samorządu terytorialnego w Polsce, ale także poważnych zmian w ordynacji wyborczej<sup>46</sup>. „Upolitycznienie procedury wyborczej spowodowało jeszcze silniejsze upartyjnienie rad gmin, w organach zaś stanowiących obu wyższych szczebli samorządu partie polityczne znalazły sobie od samego początku lokalny i regionalny «rozsadnik» dla swojej działalności”<sup>47</sup>.

Z perspektywy procesu upartyjnienia samorządu można wskazywać na jego wady i zalety. Jeśli chodzi o mankamenty przyjętych rozwiązań oraz praktyki życia społecznego, to najlepiej ujmuje to wielokrotnie przywoływany A.K. Piasecki, pisząc, że „upartyjnienie wyborów sprzyja hierarchicznemu podporządkowaniu, co jest zaprzeczeniem niezależności samorządowych wspólnot i ignoruje wolę środowisk lokalnych (m.in. na etapie kompletowania list wyborczych). W konsekwencji może to doprowadzić do dalszej alienacji władz samorządo-

<sup>42</sup> A.K. Piasecki, *Siła i słabość społecznego zaplecza samorządowych organów*, s. 79.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>44</sup> J. Kowalik, *Samorząd gminny z perspektywy wójtów i przewodniczących rad*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, s. 220–241, s. 223.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 224.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 2003, nr 159, poz. 1547).

<sup>47</sup> J. Kowalik, op. cit., s. 226.

wych, a unifikacja kampanii wyborczych odbierze im lokalne koloryty<sup>48</sup>. Na nieco inne aspekty zdaje się zwracać uwagę P. Swianiewicz. Wszak partie polityczne reprezentują interesy poszczególnych grup społecznych, są zatem emanacją pluralistycznego społeczeństwa. Ich zaletą jest wprowadzenie ładu i porządku w „chaotycznej gmatwaninie interesów artykułowanych w społecznościach lokalnych”. Dzięki partiom politycznym również na poziomie samorządowym mogą być formułowane programy ogólne, zaś dyscyplina partii politycznych sprzyja większej dyscyplinie wśród jej radnych – czyni ich zachowania bardziej przewidywalnymi. Wreszcie „obecność partii i ich rywalizacja to szkoła reguł zinstytucjonalizowanej demokracji, rywalizacja partyjna spełnia tę edukacyjną funkcję bardziej niż wybory oparte na osobistej znajomości kandydatów prowadzące często do utrwalania się reguł familizmu czy klientyzmu<sup>49</sup>”.

Kwestia polityzacji rad samorządu różnych szczebli oraz rozwiązań ustawowych związanych ze statusem wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, a także przewodniczącego właściwej gminy sprawiała, że trzecia kadencja samorządów gminnych była burzliwa<sup>50</sup>. Nic więc dziwnego, że pod koniec kadencji pojawiła się sygnalizowana już wcześniej kwestia wzmocnienia pozycji ustrojowej wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Finalnie, kilka miesięcy przed wyborami zostaje przyjęta właściwa ustawa<sup>51</sup>. „Wybory do wzmocnionych funkcji wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) wzmocniły jeszcze bardziej zainteresowanie partii politycznych zdobyciem tak poważnych przyczółków na lokalnych scenach, szczególnie w gminach miejskich<sup>52</sup>”.

Jeśli chodzi o szczebel regionów, to pierwsze z wyborów do sejmików województw miały miejsce 11 października 1998 r. Ordynacja wyborcza sprzyjała ograniczeniu liczby podmiotów partycypujących w podziale mandatów<sup>53</sup>, finalnie – wybory zostały zdominowane przez główne partie polityczne<sup>54</sup>. W wyborach zwyciężyły cztery podmioty posiadające swoją reprezentację w Sejmie RP: AWS, UW, SLD oraz PSL (dominujący partner UP, KPEiR oraz innych podmiotów tworzących Przymierze Społeczne)<sup>55</sup>. „Reprodukcja” poparcia dla głównych ugrupowań partyjnych polskiej sceny politycznej miała się stać pewnym trwałym zjawiskiem charakteryzującym samorządowe sceny regionalne. W 1998 r.

<sup>48</sup> A.K. Piasecki, *Sila i słabość społecznego zaplecza samorządowych organów*, s. 78–96, s. 81.

<sup>49</sup> P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 21.

<sup>50</sup> J. Kowalik, *Samorząd gminny z perspektywy wójtów i przewodniczących rad*, s. 226–227.

<sup>51</sup> Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984).

<sup>52</sup> J. Kowalik, op. cit., s. 227–228.

<sup>53</sup> A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 187.

<sup>54</sup> *Gminy lokalne, sejmiki partyjne*, „Rzeczpospolita”, 24–25.10.1998, s. 3.

<sup>55</sup> T. Majcherkiewicz, *Wybory samorządowe, partie parlamentarne a wzory tworzenia koalicji w samorządach wojewódzkich*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, s. 113.

próg wyborczy udało się przekroczyć dwóm ugrupowaniom lokalnym. Były to: Wspólnota Świętokrzyska (zdobywająca 3 mandaty) oraz Mniejszość Niemiecka w Województwie Opolskim. Łącznie podmiotom spoza głównego nurtu polityki (a więc: SLD, AWS, UW oraz Przymierza Społecznego) udało się uzyskać 19 mandatów<sup>56</sup>.

Wybory samorządowe do sejmików województw odbywające się w dniu 27 października 2002 r. przebiegały w cieniu zmniejszenia liczby mandatów. Jak pokazały ich wyniki, scena polityczna w sejmikach pozostała skonsolidowana i w znacznej mierze odzwierciedlała to, co działo się na krajowej scenie politycznej. Jeśli chodzi o zdobyte mandaty, to liderem okazało się współrządzące wówczas na szczeblu centralnym SLD-UP (189 mandatów), aspirujące niebawem do władzy PO i PiS (w większości regionów tworzące koalicję i zdobywające łącznie 101 mandatów) oraz „Samoobrona” (101 mandatów). Silną relatywnie pozycję zaznaczyły LPR (92 mandaty) oraz PSL (58 mandatów). Jeśli chodzi o komitety rekrutujące się spoza głównych rozgrywających sceny politycznej, to łącznie 3 mandaty w kraju (dolnośląskie oraz śląskie) zdobyła Unia Samorządowa (reprezentująca Unię Wolności), 10 mandatów (małopolski, śląskie) przypadło Wspólnocie Samorządowej (odpowiednik AWS). Swoją stosunkowo silną pozycję w regionie opolskim ugruntowała Mniejszość Niemiecka, zdobywając 7 mandatów<sup>57</sup>.

W wyborach samorządowych 2006 r. pojawiło się na regionalnej scenie politycznej pięć komitetów wyborczych reprezentujących partie parlamentarne. „Podobnie jak w dwóch poprzednich wyborach samorządowych, system partyjny został skonsolidowany”, co przełożyło się na zwycięstwo wyborcze praktycznie tych samych ugrupowań, które zwyciężyły poprzednio, widoczne były jednak różnice w poparciu dla poszczególnych podmiotów<sup>58</sup>. W porównaniu z rokiem 2002 miał teraz miejsce niższy poziom zaangażowania w wybory komitetów wyborców<sup>59</sup>. Dane z elekcji lat 2002 i 2006 są symptomatyczne. Otóż w 2002 roku komitety partyjne uzyskały w sejmikach 534 mandatów, komitety wyborców uzyskały tych mandatów 20, zaś stowarzyszenia i organizacje społeczne – 7 mandatów. Natomiast w roku 2006 „zdobycze” komitetów partyjnych w sejmikach wyniosły aż 553 mandaty, 1 mandat przypadł zaś komitetowi wyborców, ponownie 7 – stowarzyszeniom i organizacjom społecznym<sup>60</sup>. Komitety

<sup>56</sup> W województwie mazowieckim 1 mandat zdobywa „Rodzina Polska”, na Podkarpaciu oraz w województwie zachodniopomorskim – po jednym mandacie zdobywają komitety „Ojczyzny”. W regionie świętokrzyskim 3 mandaty uzyskuje „Wspólnota Świętokrzyska”, zaś na Opolszczyźnie – „Mniejszość Niemiecka” sięga po 13 mandatów. Por. T. Majcherkiewicz, op. cit., s. 114–116.

<sup>57</sup> T. Majcherkiewicz, op. cit., s. 120–124.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 130.

<sup>59</sup> M. Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, s. 146.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 146–147.

o charakterze regionalnym uzyskały łącznie zaledwie 1,43% mandatów w sejmikach wojewódzkich<sup>61</sup>. Jeśli porównamy liczbę mandatów, która w tych wyborach przypadła komitetom pozapartyjnym, to widzimy, że jest ich mniej, bo jedynie 8. W województwie świętokrzyskim 1 mandat uzyskało Porozumienie Samorządowe Wojciecha Lubawskiego, byłego prezydenta Kielc, uzyskując prawie 10% poparcia. Podobnie jak w pierwszej kadencji, województwo świętokrzyskie było regionem, gdzie lokalne stowarzyszenie Wspólnota Świętokrzyska przekroczyło próg wyborczy. Na Opolszczyźnie ponownie mandaty (7) uzyskała Mniejszość Niemiecka<sup>62</sup>.

Tendencję tę nieco zmieniły wybory samorządowe 2010 r., kiedy to komitety partyjne uzyskały głosów nieco mniej – 541, natomiast pozapartyjne – 20. Nowością było uzyskanie mandatów przez Ruch Autonomii Śląska i właśnie przez Komitet Wyborczy Rafała Dutkiewicza.

**Tabela 2.** Wybory samorządowe do sejmików 2010

Partia/komitet	% Głosów	Liczba mandatów
Platforma Obywatelska	30,89%	222
Prawo i Sprawiedliwość	23,05%	141
Polskie Stronnictwo Ludowe	16,30%	93
Sojusz Lewicy Demokratycznej	15,20%	85
KWW Rafała Dutkiewicza	1,64%	9
Ruch Autonomii Śląska	0,97%	3
Mniejszość Niemiecka	0,4%	6
Pozostałe	11,52	2*

\* Krajowa Wspólnota Samorządowa: 1 mandat w woj. pomorskim; Porozumienie Samorządowe: 1 mandat w woj. świętokrzyskim.

Źródło: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html#tabs-2> [stan z 10.10.2011].

## Lokalna scena polityczna: prezydent Zdrojewski... prezydent Dutkiewicz...

Cechą charakterystyczną Wrocławia, traktowanego jako scena polityczna, jest także to, że nigdy nie doszło w nim do faktycznej alternacji władzy. W 1990 r. bezapelacyjne zwycięstwo w Radzie Miasta osiągają Komitety Obywatelskie i prezydentem miasta zostaje wybrany B. Zdrojewski. Promotorem tej kandydatury będzie R. Dutkiewicz, będący wówczas jednym z wpływowych działaczy

<sup>61</sup> Z. Michalski, *Lokalny wymiar opozycji i koalicji partyjnych*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, s. 235.

<sup>62</sup> T. Majcherkiewicz, op. cit., s. 134.

NSZZ „Solidarność” oraz współtwórcą Komitetów Obywatelskich we Wrocławiu. R. Dutkiewicz wycofuje się z polityki, podejmuje działalność biznesową, co z resztą będzie systematycznie podkreślane jako atut kandydata, kiedy z powrotem pojawi się na wrocławskiej scenie politycznej<sup>63</sup>.

Rafał Dutkiewicz urodził się w Mikstacie w 1959 r. Jako nastolatek działał w harcerstwie (w latach 80. był członkiem Rady Naczelnej ZHP), a na przełomie lat 70. i 80. organizował Tygodnie Kultury Chrześcijańskiej we Wrocławiu. W okresie stanu wojennego działał w podziemnych strukturach „Solidarności” we Wrocławiu. W 1983 r. ukończył studia matematyczne na Politechnice Wrocławskiej, natomiast na Wydziale Filozofii Chrześcijańskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego obronił w 1985 r. doktorat z logiki formalnej. W latach 80. był zatrudniony jako pracownik naukowy KUL i Uniwersytetu Wrocławskiego. W 1989 r. pełnił funkcję sekretarza Komitetu Obywatelskiego (struktury zrzeszającej ugrupowania opozycyjne), a w 1990 r. przewodniczącego KO we Wrocławiu. Faktycznie R. Dutkiewicz wsparł B. Zdrojewskiego w jego zabiegach o prezydenturę miasta, a w latach 1991–1993, gdy ze środowiska opozycyjnego wyłaniały się partie polityczne, współpracował z Unią Demokratyczną i Kongresem Liberalno-Demokratycznym. Odnosił sukcesy jako menadżer: w latach 90. założył polski oddział „Signium International”, międzynarodowej firmy zajmującej się wyszukiwaniem kadr kierowniczych, a wraz z Grzegorzem Schetyną współtworzył Radio Eska.

W tym czasie wybory 1994 r. przynoszą wprawdzie zmiany personalne w Radzie Miejskiej, nie zmienia się jednak koalicyjny wzorzec powoływania rządzących w gminie. Ekipa rządząca miastem jako komitet wyborczy „Wrocław 2000”, firmowany przez prezydenta miasta B. Zdrojewskiego, utrzymuje dominującą pozycję, zdobywając połowę mandatów w Radzie Miejskiej<sup>64</sup>.

Kolejne wybory samorządowe w 1998 r. przynoszą zwiększenie w Radzie wpływów polityków związanych z Akcją Wyborczą Solidarność. Po wyborach zostaje powołana koalicja rządząca, w skład której wchodzi „Wrocław 2000 Plus” B. Zdrojewskiego oraz AWS. Negocjacje koalicyjne nie są łatwe, kandydatura B. Zdrojewskiego natrafia na opór, jednak finalnie zostaje on wybrany na prezydenta miasta. Na jego rzecz działają wrocławskie wydarzenia 1997 r.: organizacja Kongresu Eucharystycznego i wizyta Jana Pawła II w maju oraz „powódź stulecia” w lipcu, podczas której samorząd i B. Zdrojewski niosą wrocławianom o wiele skuteczniejszą pomoc niż władze państwowe. W tej kadencji B. Zdrojewski podejmie decyzję o odejściu z „polityki samorządowej” oraz wystartowaniu w wyborach parlamentarnych<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> A. Ilciów, *Liderzy lokalni. Kampania Rafała Dutkiewicza w wyborach samorządowych 2006 roku*, [w:] *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, s. 229.

<sup>64</sup> M. Cichosz, *Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, s. 184 oraz R. Alberski, A. Antoszewski, H. Lisicka, D. Skrzypiński, R. Solarz, *Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku*, Wrocław 2001.

<sup>65</sup> M. Cichosz, op. cit., s. 184.



Sytuacja związana z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich mogła być dla aktualnie sprawujących władzę trudna, gdyż brakowało naturalnego lidera, który mógłby w tego typu plebiscycie zastąpić popularnego wśród wrocławian B. Zdrojewskiego. Obóz „kontynuacji” reprezentował w tych wyborach R. Dutkiewicz, który ponad dziesięć lat wcześniej podjął decyzję o tym, aby opuścić sferę publiczną. „Cenne w rywalizacji o jego prezydenturę okazało się jednak wsparcie byłego prezydenta, B. Zdrojewskiego, który symbolicznie «namaścił» R. Dutkiewicza na swojego sukcesora i kontynuatora dotychczasowej polityki”<sup>66</sup>. Dutkiewicz był w wyborach 2002 r. kandydatem koalicji PO-PiS (ukonstytuowała się ona wówczas pierwszy i ostatni raz), miał pełne poparcie swojego poprzednika, a i tak musiał stoczyć rywalizację z przedstawicielką ekipy SLD, sprawującej władzę w państwie – Lidią Geringer d’Oedenberg. Walkę o prezydenturę wygrał dopiero w II turze. Zauważyć należy, że Dutkiewicz w I turze wyborów prezydenckich otrzymał wyraźnie lepsze poparcie niż komitet jego zwolenników startujący do Rady Miejskiej (niemal 69 tys. głosów i ponad 42% poparcia dla lidera, wobec 54,5 tys. głosów i ponad 34% poparcia dla jego zaplecza).

Walka polityczna między PO a PiS, która rozgorzała na skalę ogólnopolską u schyłku 2005 r., spowodowała zmianę sytuacji prezydenta Wrocławia. W wyborach 2006 r. sam Dutkiewicz jest bezkonkurencyjny – w I turze zdobywa 84,5% poparcia i niemal 170 tys. głosów, ale nie ma liczących się konkurentów wspieranych przez najsilniejsze partie. Natomiast do Rady Miasta tak PO, jak i PiS wystawiają swoje listy i zdobywają silne poparcie (odpowiednio: 33% i 14 radnych; 24% i 11 radnych). Zaplecze R. Dutkiewicza to jedynie 10 radnych z 24,7% poparcia społecznego. Po wyborach 2006 r., pomimo rozbitcia proprezydenckiego obozu na kluby: PO, PiS oraz Komitet Rafała Dutkiewicza, w Radzie Miasta ponownie została stworzona koalicja grupująca te trzy podmioty. Było to o tyle proste, że ówczesny obóz władzy niemal zmonopolizował lokalny rynek samorządowy, zdobywając 35 z 37 mandatów w Radzie Miasta. Istotne – jednak bardziej z perspektywy ogólnopolskiej sceny politycznej, nie zaś przetasowań personalnych w obrębie samej rady – były wydarzenia mające miejsce po wyborach parlamentarnych 2007 r. W klubie radnych PiS w Radzie Miejskiej ma miejsce odejście 6 stronników ówczesnego wiceprzewodniczącego PiS K. Ujazdowskiego. Radni ci zasilają klub radnych R. Dutkiewicza<sup>67</sup>.

Po wyborach parlamentarnych jesienią 2007 r. powszechna była opinia, że pomiędzy PO a PiS istnieje przestrzeń na nowy podmiot polityczny, który nie byłby uwikłany w przeciągający się konflikt. Taka była geneza Ruchu Obywatelskiego Polska XXI<sup>68</sup>, powołanego w Warszawie 27 września 2008 r. – z udziałem R. Dutkiewicza, Jana Marii Rokity i Kazimierza Michała Ujazdow-

<sup>66</sup> Ibidem, s. 185.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 186–187.

<sup>68</sup> Na Dolnym Śląsku – „Dolny Śląsk XXI”, we Wrocławiu – „Wrocław XXI”.

skiego. Inicjatywa utworzenia organizacji wyszła z kręgów byłych posłów PiS, a wsparła ją część samorządowców z Dolnego Śląska (prezydenci Świdnicy, Lublina oraz Bolesławca). Przyjęto deklarację programową „Nowe Państwo Polaków”, natomiast niejasne były pierwsze inicjatywy tej siły. Zapowiedziano, że członkowie Ruchu wystartują w wyborach samorządowych 2010 r., a sam Dutkiewicz nie wykluczył własnego startu w wyborach prezydenckich. Nie podjęto natomiast decyzji w sprawie udziału stowarzyszenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Przyszłość nowego ruchu wyklarowała się na początku 2009 r. „Ruch Polska XXI tworzony był jako organizacja, która ma zjednoczyć samorządowców, prezydentów, wójtów, burmistrzów, czyli «prawdziwych» liderów lokalnych wspólnot. Ideą było stworzenie alternatywy dla rządów partii politycznych. Jak się wydaje, pomysłodawcy inicjatywy zakładali, iż wykształcony na polskiej scenie politycznej bipolarny układ rywalizacji pomiędzy PiS a PO z czasem zniechęci wyborców”. Pierwszym testem na promocję organizacji miały stać się wybory prezydenta kraju w 2010 r., kiedy to na prezydenta typowano R. Dutkiewicza. Ostatecznie jednak w czerwcu 2009 r. R. Dutkiewicz deklaruje kandydowanie ponownie na urząd prezydenta miasta, nie zaś kraju<sup>69</sup>. Zarazem prezydent Wrocławia zaczyna sugerować, że jego zaangażowanie w politykę krajową powoduje niechęć rządu i że politycy PO ostrzegali go, iż będą w stanie mu zaszkodzić, jeśli będzie z nimi konkurował.

Kwestia konfliktu w radzie miejskiej z wcześniej koalicyjną PO, a także utrudnienia funkcjonowania miasta płynące ze szczepła centralnego (np. brak uznania miasta za metropolię, brak poparcia dla różnych inicjatyw miasta) nie wydawały się wpływać negatywnie na wizerunek prezydenta. Taki wpływ mogła wyrzucić kwestia ponownego zalanania jednego z wrocławskich osiedli wskutek powodzi, mimo wcześniejszych deklaracji prezydenta dotyczących tego, że nie tej części miasta nie zagraża. Jednak jak pokazały wyniki wyborów z 2010 roku, ten aspekt nie stał się przyczyną porażki wyborczej.

Plany Ruchu Polska XXI pokrzyżowała katastrofa smoleńska z 10 kwietnia 2010 r. okazało się, że wybory prezydenckie odbędą się w przyspieszonym terminie – w połowie roku, a nie późną jesienią. Tym samym jakiegokolwiek szanse udziału w nich R. Dutkiewicza zostały pogrzebane. Z drugiej strony, liczni politycy, którzy uprzednio opuścili PiS na rzecz Polski XXI (jak J. Sellin) – w akcie solidarności wrócili do starej partii. Dla Dutkiewicza wyzwaniem była więc walka o III kadencję prezydentury we Wrocławiu i sprawdzian poparcia dla swoich zwolenników w kampanii do Rady Miejskiej. Tym razem prezydent musiał walczyć z „partyjnymi” konkurentami wystawionymi tak przez PO, jak i PiS, co więcej – kandydata PO wsparł Bogdan Zdrojewski, już publicznie dezawuuujący swojego następcę. „We Wrocławiu dobrą tradycją było to, że prezy-

<sup>69</sup> M. Cichosz, op. cit., s. 188.

denci nie angażują się w działalność polityczną, zwłaszcza ogólnopolską. Kiedy przystępowałem do PO, która nie była wtedy jeszcze partią polityczną, zrezygnowałem z urzędu prezydenta. Model, w którym gospodarz miasta pozostaje apolityczny, a przede wszystkim niepartyjny, we Wrocławiu się sprawdzał”<sup>70</sup>.

Dutkiewicz kolejny raz odniósł jednak przekonujące zwycięstwo już w I turze głosowania, 21 listopada 2010 r. (niemal 140 tys. głosów i ponad 71,5% poparcia, podczas gdy kandydat PO – 21,5 tys. głosów, tj. 11%, a PiS – 19,5 tys. głosów, tj. 10%). Jak poprzednio, poparcie dla lidera było zauważalnie wyższe niż dla jego ugrupowania, aczkolwiek KW wyborców Rafała Dutkiewicza wyraźnie zyskał od wyborów z 2006 r. i zdobył pierwsze miejsce: 80 tys. głosów, niemal 42% poparcia i 19 radnych, podczas gdy PO – ponad 50 tys. głosów (ponad 26% poparcia) i 10 radnych, a PiS – ponad 33 tys. głosów (ponad 17% poparcia) i 7 radnych. Jego główny konkurent, rekomendowany przez PO poseł S. Piechota, komentował ów wynik następująco: „Przez minione osiem lat Rafał Dutkiewicz zbudował swój wizerunek i udało mu się przekonać wrocławian do swoich pomysłów. Uznaniem dla jego prezydentury jest też doskonały wynik jego komitetu do rady miejskiej. Z pewnością nie bez znaczenia jest fakt, że na jego listach było sporo bardzo dobrych kandydatów”<sup>71</sup>. Z kolei J. Piniór stwierdził iż „teraz skazany jest na udział w polityce krajowej”, jednak, że „tam jednak nie będzie mu tak łatwo, jak we Wrocławiu”<sup>72</sup>.

Sukces w wyborach samorządowych zachęcił R. Dutkiewicza do wznowienia zabiegów o wejście na ogólnopolską scenę polityczną, aczkolwiek pod innym niż Polska XXI szyldem. W lutym 2011 r. powstał projekt startu kandydatów Obywatelskiego Dolnego Śląska do Senatu w planowanych na jesień wyborach. Inicjatywa przybrała wymiar ogólnokrajowy, po przystąpieniu do niej prezydentów innych miast, a jej szanse wydawało się zwiększać wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu. Dnia 5 lipca 2011 r., już wobec zaplanowanej daty wyborów parlamentarnych, oficjalnie ogłoszono powstanie ruchu Obywatele do Senatu. Sygnatariuszami, oprócz R. Dutkiewicza, byli m.in.: Jacek Majchrowski (prezydent Krakowa), Małgorzata Mańka-Szulik (z Zabrze), Zygmunt Frankiewicz (z Gliwic), Wojciech Szczurek (z Gdyni) i Michał Zaleski (z Torunia). 28 lipca 15 prezydentów miast podpisało w Pławniowicach deklarację programową, a 20 sierpnia Obywatele do Senatu zaprezentowali swoich kandydatów w wyborach. Było ich 30 (łącznie z inicjatywą związanych było 45 kandydatów), a startowali pod ogólnokrajowym szyldem „Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu”. Natomiast kandydaci Obywatelskiego Dolnego Śląska startowali jako KWW Rafał Dutkiewicz. 6 września 2011 r. w Senacie powstało 3-osobowe koło „Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu”.

<sup>70</sup> B. Zdrojewski, „Gazeta Wyborcza Wrocław”, 06.11.2008.

<sup>71</sup> Piechota: Wrocławianie docenili rządu Dutkiewicza, „Gazeta Wyborcza Wrocław”, 22.11.2010.

<sup>72</sup> Józef Piniór komentuje: Dutkiewicz pójdzie w Polskę, „Gazeta Wyborcza Wrocław”, 22.11.2010.

W wyborach 9 października 2011 r. inicjatywa nie odniosła sukcesu w skali ogólnopolskiej – zbyt silny okazał się konflikt pomiędzy PO a PiS i to te ugrupowania obsadziły ogromną większość miejsc w Senacie. Obywatele do Senatu zdobyli 1 mandat – otrzymał go startujący z Dolnego Śląska i poparty przez R. Dutkiewicza Jarosław Obremski. Wybory nie dały Obywatelom sukcesu, ale potwierdziły znaczny wpływ prezydenta Wrocławia.

### Rafał Dutkiewicz: partyjna „metka” vs własny „szyld”

Atrakcyjność partii politycznej dla osoby kandydującej na urząd prezydenta miasta zasadza się na kilku przesłankach<sup>73</sup>. Wartością może być sama marka partii, umiejscawiająca ją na scenie politycznej wedle podziałów ideowych oraz tożsamości partyjnych. Owa marka jest jednak atrakcyjna wtedy, kiedy wiąże się z atrakcyjnym wyborczo wizerunkiem ugrupowania, przy uwzględnieniu jego tranzytacji także na grunt lokalny. W przypadku małej znajomości kandydata i niewiedzy o jego rzeczywistych dokonaniach i działalności publicznej partia staje się istotnym elementem<sup>74</sup>, jednak jej znacznie będzie zdawało się spadać wraz z wielkością gminy czy okręgu wyborczego, gdyż większe znacznie będzie tu miała bezpośrednia znajomość kandydata. Drugą wartością może być szeroko rozumiane zaplecze organizacyjne, którym dysponują partie polityczne. Partie są ugrupowaniami utrzymywanymi z budżetu państwa, posiadającymi aparat, mniej bądź bardziej rozwinięte struktury organizacyjne zrzeszające członków i sympatyków, mają także sprawdzone kanały komunikacji z mediami. Następną wartością może stać się lojalność elektoratu przywiązanego do głosowania na daną partię polityczną. Są to elementy, które z punktu widzenia osoby aspirującej do władzy w mieście mogą być atrakcyjne. Wydaje się, że wszystkie te elementy zadziałały w przypadku startu wyborczego R. Dutkiewicza w 2002 r. Wśród nich znalazły się zatem: „etykieta” popularnej partii politycznej, warto dodać – szczególnie popularnej na terenie Wrocławia, wsparcie logistyczne, „przejęcie” elektoratu partii, a także zwolenników poprzedniego prezydenta miasta, Bogdana Zdrojewskiego. Czy ten sam mechanizm zostanie uruchomiony cztery lata później?

O ile poparcie partii politycznej może okazać się atrakcyjne w sytuacji, kiedy dany kandydat aspiruje jedynie do funkcji prezydenta miasta, o tyle z czasem owa atrakcyjność zdaje się maleć. Kwestia niepopularności partii wśród Polaków i percepcji zjawisk politycznych jest jednym z argumentów sprawiających, że alternatywa pomiędzy tworzeniem własnego komitetu wyborczego a ponow-

<sup>73</sup> J. Flis, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, s. 141.

<sup>74</sup> I. Wit-Świątkowska, *Pozycjonowanie oferty wyborczej w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego”, s. 169.

nym korzystaniem z „metki” partii politycznej i jej dobrodziejstw przestaje być oczywista. Poza tym w przypadku korzystania z owej opieki partyjnej pojawia się kwestia zasobów kadrowych urzędu oferowanych przez partię, realizacji jej programu w samorządzie, a także innych tematów<sup>75</sup>. „Generalnie – bilans strat i zysków sprawia, że decyzja o starcie z poparciem jednej z ogólnopolskich sił w wyborach prezydenta miasta nie jest wcale decyzją oczywistą”<sup>76</sup>. Stąd też nic dziwnego, że jeśli przeanalizujemy chociażby wybory z 2006 r., to zauważymy, iż w grupie prezydentów największych miast część urzędujących prezydentów, w wyborach niekandydujących pod szyldem jakiegokolwiek partii politycznej, rekrutowała się z osób, które wcześniej tym poparciem się legitymowały<sup>77</sup>.

Także badania dotyczące prezydentów 25 największych miast zrealizowane w 2006 r. prowadzą do ciekawych wniosków. Pierwszym czynnikiem poddawanym analizie było to, w jaki sposób pełnienie roli prezydenta miasta wpływało na uzyskanie poparcia w pierwszej turze wyborów. Prezydentowi łatwiej było uzyskać ponowny wybór, gdyż uśredniając, przeciętny wynik inkumbenta był o ok. 20% wyższy niż osoby kandydującej na urząd prezydenta miasta po raz pierwszy. Jak się okazało, z kandydatów, którzy startowali po raz kolejny, dwie trzecie wygrało wybory już w pierwszej turze. „Widać tutaj bardzo wyraźną przewagę, jaką mają urzędujący prezydenci, zarówno jeśli chodzi o procent zdobywanych głosów, jak i o prawdopodobieństwo zwycięstwa już w pierwszej turze”. Niezmiernie istotna wydaje się kolejna kwestia – otóż średni wynik wszystkich tych, którzy nie mieli identyfikacji partyjnej, był znacząco wyższy od wyniku tych, którzy zadeklarowali się jednoznacznie jako kandydaci partii politycznych. Co ciekawe jednak, najwyższe wyniki osiągnęli ci, którzy nie mieli oficjalnego poparcia partii, lecz przeciwko którym nie kandydowali kandydaci wszystkich liczących się partii<sup>78</sup>.

Pretendent aspirujący do funkcji prezydenta miasta i reprezentujący określoną partię polityczną uzyskiwał w wyborach poparcie zbliżone do tego, które owa partia otrzymywała w wyborach do sejmików. Inkumbent walczący o reelekcję zdobywał w tym samym czasie poparcie większe niż jego partia polityczna. Ten przyrost był większy w przypadku kandydatów parapartyjnych (wywodzących się z którejś z partii, ale startujących pod szyldem własnego komitetu, ale nie mających konkurencji ze swojej partii), natomiast kandydaci międzypartyjni mieli ów wzrost porównywalny raczej z kandydatami partyjnymi<sup>79</sup>.

Casus 25 polskich miast pokazuje, iż przewagę w wyścigu o godność prezydenta miasta zyskuje się wraz ze sprawowaniem mandatu we wcześniejszej ka-

<sup>75</sup> P. Rutkowski, *Klientyzm w perspektywie wyborów samorządowych*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, s. 61.

<sup>76</sup> J. Flis, op. cit., s. 142.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 143.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 145–146.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 150.

dencji. Co istotne, ów mandat najczęściej po raz pierwszy zdobywa się wraz z poparciem którejs z partii politycznych. „Posiadanie takiej przewagi pozwala na odgrywanie roli samodzielnego podmiotu na lokalnej scenie politycznej”. Sytuacja staje się jeszcze bardziej atrakcyjna wtedy, kiedy „macierzysta” partia nie popada w konflikt z niegdyś „swoim” prezydentem i nie podejmuje decyzji o wystawieniu na jego miejsce innego kandydata. Konkludując zatem apolityczność samorządu gminnego w dużych miastach, zauważa się, że „[...] określenie «bezpartyjny» jest co najmniej nieprecyzyjne, o ile nie w ogóle mylące”<sup>80</sup>.

## Zakończenie

Wybór na prezydenta miasta Wrocławia w 2002 roku, głównie dzięki poparciu popularnej na określonym terenie partii politycznej oraz posiadającego status *quasi*-ikony we Wrocławiu B. Zdrojewskiego zdają się determinantą faktycznego zaistnienia R. Dutkiewicza wśród mieszkańców stolicy Dolnego Śląska. Inwestycje, remonty, szereg imprez i wydarzeń medialnych, na które nakłada się zrzeczność w uprawianiu polityki na poziomie mikro i makro, sprawiają, że w kolejnych wyborach samorządowych R. Dutkiewicz zwycięży już w pierwszej turze. Jeszcze większym sukcesem okażą się wybory z 2010 roku, w których poza niekwestionowanym zwycięstwem w wyborach bezpośrednich R. Dutkiewicz zwiększy swoje wpływy wśród miejskich rajców, ale także pokaże, że pomimo instytucjonalnych utrudnień jest możliwe zdobycie dość pokaźnej reprezentacji w sejmiku. O ile jednak ścieżka kariery samorządowej będzie wiodła głównie w górę, o tyle próby połączenia jej biegu z wejściem na płaszczyznę ogólnopolskiej sceny politycznej nie będą zachęcające. Trudno jednoznacznie wyrokować, czy zadziałają tu czynniki o charakterze indywidualnym, czy raczej poszukiwać należy ich w otoczeniu społecznym i wydarzeniach, które utrudnią promowanie konkretnych inicjatyw szczebla ogólnopolskiego. Wprawdzie władza i prestiż związane ze sprawowaniem urzędu są znacznie bardziej widoczne w przypadku dużych jednostek samorządu terytorialnego<sup>81</sup>, nie mniej – czy status prezydenta jednego z większych miast wystarcza, aby móc myśleć i mówić o stanowisku prezydenta kraju? Czy wbrew temu, czego uczy nas doświadczenie blisko ćwierćwiecza transformacji systemowej, możliwe jest tworzenie efektywnych wyborczo partii politycznych „oddolnie”? To oczywiście tylko niektóre dylematy, jakie nasuwają się, kiedy próbujemy rozważyć kwestię kreowania właśnie w samorządzie nowych aktorów centralnej sceny politycznej. Po wyborach samorządowych w regionalnej gazecie mogliśmy przeczytać, iż „Prezydent Wro-

<sup>80</sup> Ibidem, s. 156–157.

<sup>81</sup> P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 7.

clawia rozbił partyjny monopol na regionalnej scenie politycznej. Firmowana przez niego inicjatywa uzyskała drugi wynik w wyborach do sejmiku województwa. Co łączy ludzi prezydenta i co zrodzi się z tego pospolitego ruszenia samorządowców?”<sup>82</sup> To pytanie, podobnie jak i pytania sformułowane wcześniej, wydaje się aktualne nawet z perspektywy nieudanego startu w wyborach do Senatu RP w 2011 roku.

## Streszczenie

### Od samorządu do polityki?

#### Studium przypadku prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza

Samorząd terytorialny jest uznawany za jedną z najcenniejszych zdobyczy cywilizacji zachodniej. W Polsce idea samorządności materializuje się w roku 1990, wraz z wyborami do rad gmin. W roku 1998 ma miejsce reforma, która wzbogaca system samorządu terytorialnego w Polsce o szczebel powiatu oraz województwa. Szczególne znaczenie ma rok 2002, kiedy to odbywają się pierwsze bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Rozwiązanie to spotkało się z akceptacją społeczną, a także wzmocniło pozycję organów wykonawczych gminy, wreszcie – w przypadku niektórych dużych miast – zaowocowało pojawieniem się silnych liderów lokalnych, przy czym często byli to prezydenci miast, którzy swoją pierwszą elekcję zawdzięczali poparciu partii politycznej. Wrocław jest jednym z największych miast Polski, miastem o relatywnie pozytywnym wizerunku wśród mieszkańców. Cechą charakterystyczną lokalnej sceny politycznej jest stabilność preferencji wyborczych mieszkańców miasta. Od roku 2002 funkcję prezydenta miasta sprawuje R. Dutkiewicz, w latach 2006 i 2010 wygrywający wybory w pierwszej turze. Uwagę zwracają różne inicjatywy R. Dutkiewicza związane z próbami aktywności na ogólnopolskiej scenie politycznej. O ile w roku 2010 sukcesem kończy się próba przeniesienia popularności prezydenta Wrocławia na szczebel regionu, o tyle w wyborach do senatu w 2011 roku inicjatywa prezydentów miast Obywatele do Senatu nie łączy się ze spektakularnym sukcesem wyborczym. Biorąc pod uwagę różnorodność i wielowymiarowość prób i wysiłków prezydenta Wrocławia, kwestia jego „przejęcia” do polityki prowadzonej na szczeblu ogólnopolskim wydaje się otwarta.

## Summary

### From local self-government to politics?

#### Case study of the president of the city of Wrocław Rafał Dutkiewicz

Local self-government is regarded as one of the most valuable achievements of western civilization. In Poland, the idea of self-government became reality in 1990, when the elections for commune councils took place. 1998 saw a reform in which the system of Polish local self-government was extended to include the levels of district and voivodeship. Of special importance is the year 2002, when the first direct elections of heads of communes, mayors and presidents of

---

<sup>82</sup> W. Szymański, *Dokąd po wyborach maszerują legiony Rafała Dutkiewicza*, „Gazeta Wyborcza Wrocław”, 25.11.2010.

cities took place. This solution received social acceptance and strengthened the position of executive bodies of a commune, and – in case of some large cities – led to the emergence of strong local leaders, often presidents of cities who owed their first election to the support of a political party. Wrocław is one of the largest cities in Poland, a city with a relatively positive image among its inhabitants. A characteristic feature of its local political scene is stability of electoral preferences of the inhabitants. Since 2002 the post of the president of the city has been held by R. Dutkiewicz, who won elections in 2006 and 2010 in the first round. Of notice are some of his initiatives connected with attempts to be active on the nationwide political scene. Although the 2010 attempt by the president of the city of Wrocław to become popular also at the region level is successful, in the 2011 elections for senate the initiative of presidents of cities Citizens for the Senate does not end with any spectacular success in the elections. Taking into account the fact that attempts and efforts of the president of the city of Wrocław are various and multidimensional, the question of his “moving” into politics at the nationwide level seems to be open.