

*Waldemar Walczak**

ZAWŁASZCZANIE STANOWISK W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ – ELEMENT UMACNIANIA SYSTEMU WŁADZY

WPROWADZENIE

Problematyka zawłaszczania stanowisk w urzędach administracji publicznej jest odzwierciedleniem podstawowych dysfunkcji w sferze zarządzania, które znacząco rzutują na pozostałe obszary funkcjonalne oraz sprawność działania poszczególnych jednostek organizacyjnych w kontekście realizowania ustawowych celów i zadań. Zarządzanie instytucjami finansowanymi z pieniędzy podatników powinno przed wszystkim służyć realizacji dobra wspólnego. Jak słusznie podkreśla Witold Kieżun, „na gruncie prakseologicznej teorii organizacji i zarządzania, sprawność definiujemy jako realizację, w satysfakcjonującym stopniu, trzech podstawowych jej walorów: efektywności – jako synonimu skuteczności, a więc stopnia realizacji założonych celów, ekonomiczności – tj. stosunku wartości wyniku użytecznego do kosztów, oraz etyczności – zgodności działania ze społecznie uzasadnionym systemem wartości”. Patologią natomiast jest „każda dysfunkcja w organizacji, która nie pozwala na osiągnięcie realistycznych, wyznaczonych dla danej organizacji i zgodnych z dobrem społecznym celów w zakładanym czasie i przy określonych środkach” [Kieżun 2012, s. 13–16]. Na szczególne podkreślenie zasługują dwa sformułowania: przestrzeganie określonego systemu wartości i osiąganie celów zgodnych z dobrem społecznym, jako ważne wyznaczniki sprawnego zarządzania państwem i pożądane elementy przemian, które powinny nastąpić w naszym kraju [Kieżun 2011].

M. Kleiber wyraża bardzo podobne poglądy stwierdzając, że „wielkim społecznym problemem i wyzwaniem dla całego systemu wychowania i edukacji jest wytworzenie elit, z których moglibyśmy być dumni. Zamiast szacunku dla wspólnych wartości naszej cywilizacji: narodu, religii, rodziny, solidarności, godności osoby ludzkiej, rozumienia „innych” czy poszanowania porządku publicznego,

* Dr, adiunkt, Uniwersytet Łódzki.

zbyt często dominuje w nas cwaniactwo i lekceważenie obowiązującego prawa”. Przyczyny niskiego zaufania do instytucji publicznych upatruje w ich nadmiernym zbiurokratyzowaniu i niekompetencji, dodatkowo wzmocnionej przez informacje medialne o kolejnych wyłącznie politycznie umotywowanych decyzjach personalnych w urzędach państwowych, spółkach kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych. M. Kleiber bardzo trafnie zauważa, że w wielu przypadkach interesy partykularne bądź korporacyjne stanowią poważne ograniczenia uniemożliwiające tworzenie odpowiednich warunków do uczciwej konkurencji, będącej warunkiem ekonomicznej efektywności [Kleiber 2012, s. 13].

Dość powszechne jest przekonanie, że administracja publiczna jest nieefektywna i nie wypełnia swoich zadań z należytą starannością. Zastanawiając się nad przyczynami takiego stanu rzeczy wydaje się, że jednym z ważniejszych powodów jest mentalność elit władzy, która powinna ulec radykalnej zmianie [Janowska 2011, s. 23–26; Batko 2009, s. 14]. Należy zgodzić się z opinią, że wdrażanie nowoczesnych technologii może przyczynić się do usprawnienia działalności urzędów państwowych, jednakże zawsze podstawowym zasobem administracji publicznej, który determinuje sprawność jej funkcjonowania pozostaną zasoby ludzkie [Rostkowski 2012, s. 11, Szaban 2011]. Obserwacja rzeczywistości skłania do refleksji, że elity nie mają woli i nie są zainteresowane rozwiązywaniem występujących realnych problemów, a w głównej mierze koncentrują się na interesach partyjnych, aby nie utracić realnej władzy oraz kontroli nad społeczeństwem [Walczak-Duraj 2011, s. 38–42]. Dość często w publicznych wystąpieniach niektórych polityków można zauważyć, iż pozostają oni w atmosferze samozadowolenia z pozytywnych opinii na temat rzekomych sukcesów, rozpowszechnianych przez media dyspozycyjne wobec beneficjentów wykreowanego systemu. Opanowanie przez obcy kapitał mediów odbiera społeczeństwu narzędzie komunikacji, znacząco utrudniając wyrażanie swoich opinii, potrzeb i rzeczywistych problemów, których rozwiązywaniem powinna zajmować się władza. Taka sytuacja sprawia, że prawidłowo rozumiana demokracja ulega faktycznej likwidacji przy zachowaniu iluzorycznych pozorów jej stosowania. Demokracja postrzegana jako władza ludu, zakłada nadrzędność interesu wspólnego nad interesem egoistycznym wybranych, uprzywilejowanych elit [Soroka 2005, s. 15–16].

Organizacyjno-prawne uwarunkowania regulujące zasady i procedury naboru do pracy w administracji stanowią istotny czynnik umożliwiający zawłaszczanie stanowisk przez wąskie grono wybranych beneficjentów, co ma swoje odzwierciedlenie zwłaszcza w jednostkach samorządowych, które charakteryzuje niski poziom zdolności do prowadzenia dialogu i mediacji interesów, zbiurokratyzowanie oraz klientyzm [Hausner 2013, s. 76–79].

Celem opracowania jest empiryczno-indukcyjna analiza zmierzająca do zdiagnozowania oraz wyjaśnienia mechanizmów zawłaszczania stanowisk, omó-

wienia przepisów prawnych umożliwiających te procesy, a także ocena stopnia ich szkodliwości. Zaprezentowane rozważania stanowią kontynuację wcześniej prowadzonych badań, obejmujących swoim zakresem zjawiska występujące w Urzędzie Miasta Łodzi i mają na celu weryfikację uprzednio zdiagnozowanych dysfunkcji [Walczak 2010, 2011]. Badania empiryczne oparte są na wnikliwej analizie informacji dostępnych w BIP – bazowano na dokumentach źródłowych, co sprawia, że sformułowane wnioski i konkluzje są rzetelnie udokumentowane i nie dają się podważyć. Dodatkowo na przestrzeni lat 2012–2013 zostały kilkakrotnie przeprowadzone bezpośrednie wywiady z kilkudziesięcioma pracownikami UMŁ, którzy podzielili się ezoteryczną wiedzą, jednakże z zastrzeżeniem zachowania pełnej anonimowości, tzn., że nigdy nie zostaną ujawnione ich miejsca pracy, ani jakiegokolwiek inne bliższe informacje na temat odbytych rozmów.

1. DWUZNACZNE METODY OBSADZANIA STANOWISK URZĘDNICZYCH

Mając na względzie ograniczenia wynikające z możliwej objętości artykułu, postarano się przedstawić syntetyczne wnioski i spostrzeżenia, które trafnie i celnie odzwierciedlają badaną rzeczywistość. Jednym z nowych sposobów ustawiania z góry wybranych beneficjentów na kierowniczych stanowiskach było zatrudnianie osób z pominięciem ustawowych wymogów „otwartego i konkurencyjnego naboru” w formie umowy na zastępstwo. Warto zauważyć, że ustawodawca przewiduje możliwość odstąpienia od potrzeby przeprowadzania procedur naboru (podawania do publicznej wiadomości informacji o rekrutacji na wolne stanowisko urzędnicze), jeśli dokonuje się zatrudnienia na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika (art. 12, pkt 2)¹. Trzeba w tym miejscu dodać, że pracodawca oczywiście może uzasadniać swoje działania potrzebą zapewnienia skutecznej realizacji zadań wykonywanych przez urząd, wyjaśniając swoją arbitralną decyzję, dzięki której dana osoba ma stworzone uprzywilejowane warunki do objęcia wysokopłatnego stanowiska. Dla prawidłowej oceny takiego postępowania jest ważne, aby dokonać porównania, czy w innych podobnych przypadkach też była stosowana taka procedura. W każdym biurze, wydziale osoby zajmujące stanowiska kierownicze zawsze mają ustalone, kto je zastępuje w przypadku nieobecności, podobnie jest w przypadku prezydenta miasta i jego zastępców. Co więcej, takie ustawianie z góry wskazanych osób na stanowiskach może budzić uzasadnione podejrzenia o brak obiektywizmu i stronniczość, jeśli się okazuje, że dodatkowo otrzymują oni kolejną możliwość dorobienia z tytułu wyznaczenia ich do rady nadzorczej spółki komunalnej, jak również w niedługim odstępie czasu ukazują się ogłoszenia o naborze, tak wyprofilowane, iż „przypadkowym zbiegiem

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, Nr 223, poz. 1458, ze zm.).

okoliczności” akurat te osoby, spośród wielu innych kandydatów wygrywają konkursy i otrzymują stałe zatrudnienie. W takich sytuacjach mamy ewidentnie do czynienia z instrumentalnym traktowaniem przepisów prawa, chociaż nie można jednoznacznie stwierdzić, iż są to działania bezprawne. Bardzo wymowne i skłaniające do myślenia (pogłębionych refleksji) jest to, że omawiane przypadki dotyczą m.in. procesów obsadzania stanowiska dyrektora biura prawnego UMŁ, a także zastępcy dyrektora wydziału ds. organizacyjnych. W obiektywnej ocenie takie działania mogą znacząco podważać zaufanie mieszkańców do władz samorządowych w kontekście braku równych szans dla wszystkich osób zainteresowanych podjęciem pracy w urzędzie. Nie powinno budzić wątpliwości zdanie, że obywatele mają prawo oczekiwać i wymagać od wybranego przez nich przedstawiciela lokalnej wspólnoty samorządowej, że podejmowane działania będą odzwierciedleniem praworządności, bezstronnego i uczciwego wykonywania zadań publicznych, powierzonych obowiązków z poszanowaniem dla podstawowych zasad i norm etyczno-moralnych.

Wyrażane stwierdzenia o instrumentalnym wykorzystywaniu przepisów prawa w przypadku zatrudniania pracowników samorządowych na zastępstwo z pominięciem procedur (tj. bez podawania informacji do wiadomości publicznej), co może sprzyjać nepotyzmowi, zdaje się zauważać Rzecznik Praw Obywatelskich, która 14.11.2012 wystąpiła w tej sprawie z pismem do Ministra Administracji i Cyfryzacji. W ocenie Rzecznika rodzi się wątpliwość, czy w przypadku konieczności zatrudnienia osoby na zastępstwo, zastosowanie w art. 12 u.p.s. tak zasadniczego wyjątku od zasady otwartości i konkurencyjności naboru jest uzasadnione i czy nie narusza art. 60 Konstytucji RP, gwarantującego obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach². Rzecznik dodaje, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nakłada to na ustawodawcę obowiązek regulowania zasad i procedur rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równego dostępu do tej służby i równości szans wszystkich kandydatów.

W odpowiedzi otrzymanej 11.12.2012 podsekretarz stanu w MAiC, nie podzielił argumentacji RPO stwierdzając, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy konkursem na wolne stanowisko urzędnicze a wyborem osoby na zastępstwo na stanowisku już zajmowanym. Powodem tego jest fakt, że stanowisko to jest już

² Należy w tym miejscu zauważyć, że podobny problem braku dostępu do informacji publicznej o wolnych miejscach pracy jest w jednostkach administracji, w których urzędnicy zatrudniani są na podstawie ustawy z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001, Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Ustawa ta ma między innymi zastosowanie do Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, a także do osób pracujących w biurze RPO. Przepisy prawa nie określają otwartych zasad naboru – nie wymagają podawania do publicznej wiadomości informacji o konkursach na wolne stanowiska urzędnicze.

obsadzone, zaś w omawianej sprawie chodzi jedynie o jego czasowe powierzenie innej osobie w celu zapewnienia ciągłości wykonywanych w jego ramach zadań. Podsekretarz w dalszej części odpowiedzi wyjaśnia, że pracodawca nie tylko zawiera z nowo przyjętym pracownikiem stosunek pracy, ale też wyznacza ścieżkę jego rozwoju zawodowego. Istnieje także obowiązek odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem z wynikiem pozytywnym. Proces ten ma charakter trwały i nie dotyczy osób zatrudnianych na zastępstwo [<https://www.rpo.gov.pl> 27.03.2013]. W przypadku UMŁ można dostrzec, że chodziło o coś zupełnie innego niż czasowe zatrudnienie (tzw. pracę tymczasową), lecz był to pierwszy etap zręcznie wyreżyserowanych przedsięwzięć, które charakteryzowała wyjątkowa akceleracja ścieżki rozwoju, szanse, jakiej nigdy nie będą mieli okazji doświadczyć inni pracownicy.

Istotnym zdarzeniem mającym miejsce w okresie prowadzenia badań była celowa zmiana struktury organizacyjnej UMŁ, oczywiście pod pozorem usprawnienia procesów zarządzania, w wyniku której zostało utworzonych 7 nowych departamentów, które mają koordynować pracę podległych 42 biur i wydziałów. Nie trudno zauważyć, że takie przedsięwzięcie umożliwiło stworzenie kolejnych stanowisk kierowniczych, stanowiących dodatkowe ogniwo pomiędzy najwyższą kadrą kierowniczą urzędu (prezydent i jego zastępcy) a dyrektorami poszczególnych komórek organizacyjnych. W tym przypadku nie widziano potrzeby ogłaszania otwartych naborów, dających przynajmniej iluzoryczną szansę zainteresowanym osobom ubiegania się o podjęcie pracy na tych stanowiskach, co oczywiście jest prawnie dopuszczalne – przeniesienia służbowe (awanse), a także w formule powierzenia obowiązków wyznaczono odpowiednich, słusznych kandydatów.

W przypadku podawanych do wiadomości publicznej postępowań konkursowych wyniki pogłębionych wywiadów z pracownikami UMŁ jednoznacznie wskazują, że kandydaci uznawani za tzw. faworytów (tzn. że ogłoszenia były specjalnie im dedykowane) każdorazowo okazywali się zwycięzcami prowadzonych naborów, niezależnie od tego, kto jeszcze uczestniczył w postępowaniu. W ocenie pracowników każda decyzja o zatrudnieniu najpierw nieformalnie zapada w zaciszu gabinetów, a następnie jest przygotowywany scenariusz, mający na celu legitymizację uprzednio zaplanowanych działań. W szczególności chodzi o odpowiednie wyprofilowanie wymagań formalnych umieszczanych w ogłoszeniu, aby skutecznie ograniczyć (wyeliminować) potencjalną konkurencję, a także uwiarygodnić, że „nasz kandydat” spełnia określone kryteria w najwyższym stopniu. Pozostaje jeszcze dobór właściwych (zaufanych) osób do składu komisji konkursowej, aby ta ezoteryczna wiedza nie była szeroko ujawniana. Wszyscy respondenci jednoznacznie potwierdzili, że taka metodyka postępowania jest niezmienna od lat, co więcej, jest ona charakterystyczna dla każdej ekipy rządzącej miastem.

2. ZAWŁASZCZANIE STANOWISK W SPÓŁKACH MIEJSKICH

Wyniki badań upoważniają do stwierdzenia, że metodyka doboru rad nadzorczych w badanych spółkach od 2010 roku również nie zmieniła się – nadal jest przedsięwzięciem opartym na powiązaniach politycznych, znajomościach i układach. Najważniejszym celem przyświecającym procesowi powoływania nowych członków rady jest ustawienie wyboru z góry zaplanowanych osób na stanowiska prezesów zarządu spółki. Decydującym czynnikiem, który przesądza o wyborze do rady nadzorczej spółki z udziałem JST, nie są kompetencje weryfikowane w wyniku merytorycznej i obiektywnej oceny, dokonywanej przez komisję składającą się z niezależnych ekspertów, lecz subiektywne zdanie i opinia jednej osoby.

Powoływanie osób do rady nadzorczej odbywa się w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie wyznaczenia kandydatów Miasta Łodzi do Rady Nadzorczej danej spółki na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Jest to decyzja podejmowana jednoosobowo, nie wymaga żadnego uzasadnienia, jak również merytorycznej argumentacji – nie podlega żadnym konsultacjom czy też zaskarżeniu. Można oczywiście spróbować przesłać swoją aplikację do odpowiedniego departamentu UMŁ, który realizuje zadania nadzoru właścicielskiego, ale nikt nawet nie będzie tego czytał i rozpatrywał, bo prawo tego nie wymaga. W odpowiedzi na pisemne zapytania o procedury, jakie obowiązują przy ubieganiu się o możliwość zdobycia dodatkowej pracy w radzie nadzorczej, można jedynie otrzymać odpowiedź, iż „są one zgodne z obowiązującymi przepisami prawa”. Wniosek jest taki, że wykształcone i kompetentne osoby, zainteresowane podjęciem pracy w radzie nadzorczej, które posiadają odpowiednie merytoryczne kwalifikacje i wiedzę, a także wyróżniają się zdolnościami analitycznego myślenia, ponadto są niezależne, nie podlegają wpływom i naciskom, co sprawia, że mogłyby dokonywać obiektywnego nadzoru i kontroli nad poczynaniami zarządu spółki, nawet nie mają żadnych szans, aby przystąpić do otwartego postępowania konkursowego. Wymaga podkreślenia, że przesłanki, jakie mają wpływ na możliwość podjęcia pracy w radzie nadzorczej, są wyłącznie arbitralną decyzją organu wykonawczego miasta, podejmowaną na skutek podpowiedzi, rekomendacji i sugestii wpływowych doradców (protektorów) z danego ugrupowania politycznego.

Rozpatrując to zagadnienie z punktu widzenia nauk o zarządzaniu i problematyki nadzoru korporacyjnego warto dostrzec, że w wyniku rozstrzygnięć wyborczych prezydent miasta *de facto* zyskuje prawo do jednoosobowego dysponowania ogromnym majątkiem lokalnej wspólnoty, o czym mało kto pamięta (a wielu nieświadomych mieszkańców nawet tego nie rozumie). Mechanizmy prawidłowo rozumianego nadzoru korporacyjnego zakładają oddzielenie funk-

cji właścicielskich, zarządczych i kontrolnych. Do rad nadzorczych i zarządów spółek miejskich powinni zatem trafiać ludzie kompetentni, przygotowani merytorycznie, niezależni myślowo – poza wszelkimi podejrzeniami o stronnictwo i interesowność – ale czy w praktyce tak się rzeczywiście dzieje? Dokonując diagnozy wyróżniających cech nowych członków powołanych w skład rad nadzorczych odnajdujemy wśród nich m.in. „wybranych” nowo zatrudnionych pracowników w UMŁ na wysokich stanowiskach dyrektorskich, wiceprezydenta Miasta Łodzi, skarbnika, dyrektorów z UMŁ, aktywnych działaczy partyjnych, członków najbliższych rodzin posłów i osoby powiązane z obecnymi władzami.

Na szczególną uwagę zasługuje m.in. dualna rola obecnego pierwszego wiceprezydenta, który z jednej strony występuje w tych samych spółkach jako „pełnomocnik miasta Łodzi”, jednocześnie pełniąc funkcje członka rady nadzorczej w 2 spółkach z udziałem kapitałowym miasta, będąc pracownikiem samorządowym odpowiedzialnym za rozliczanie w UMŁ biura zajmującego się nadzorem właścicielskim nad spółkami, bądź dualna rola skarbnika miasta i dyrektorów biur UMŁ. Co ciekawe, obecny wiceprezydent został wyznaczony do rady nadzorczej tej samej spółki (tj. ŁSSE S.A.), w której przed objęciem stanowiska w UMŁ był prezesem zarządu, łącząc jednocześnie funkcję z mandatem radnego sejmiku wojewódzkiego. Jego następcą w spółce (jako nowy prezes zarządu) został wybrany były rady miejski, pełniący po udanym referendum funkcję prezydenta miasta Łodzi (wskazany przez Prezesa Rady Ministrów), który ponownie został wybrany do rady miejskiej (2010), jednakże po krótkim czasie sam zrezygnował z mandatu, aby mieć szansę objęcia stanowiska prezesa zarządu ŁSSE SA³. Trudno w tej sytuacji uznać, że gdyby nie miał takiej 100% pewności, że decyzja jego sprawie będzie wyreżyserowana i pewna do przewidzenia, z pewnością nie zrezygnowałby z mandatu radnego miejskiego⁴.

Przeprowadzone analizy przybliżające do udzielenia odpowiedzi na pytanie: kto zostaje powoływany na stanowisko prezesa zarządu, skłaniają do następujących spostrzeżeń – przede wszystkim działacze partyjni, radni z innej JST, i osoby blisko powiązane z władzami. Kolejnym ciekawym przypadkiem jest posada prezesa zarządu ZWiK sp. z o.o. dla byłego wiceprezydenta, który udzielił poparcia w drugiej turze wyborów samorządowych (2010) obecnie urzędującej Pani Prezydent, dzięki czemu akurat spośród tylu wykształconych łódzian, został „wybrany” do kierowania jedną z najbardziej dochodowych spółek miejskich. Jest to ewidentny dowód płacenia stanowiskami za poparcie polityczne, co bez wątpienia powinno budzić uzasadnione podejrzenia o stronnictwo i interesowność⁵.

³ Członkiem zarządu też został działacz partyjny, były marszałek województwa i poseł.

⁴ Większość miejskich radnych bez trudu otrzymała intratne stanowiska w JST lub innych urzędach, gdzie rządzą ich partyjni koledzy, w spółkach miejskich, bądź spółkach z udziałem SP.

⁵ W ocenie NIK ryzyko korupcji występuje zwłaszcza tam, gdzie organ władzy działa w sposób uznaniowy, m.in. gdy wykonywane są funkcje nadzorcze i kontrolne [NIK 2010, s. 1].

W obiektywnej ocenie takie postępowanie znacząco podważa wiarygodność i zaufanie obywateli do organów władzy samorządowej⁶. Ten zdiagnozowany (opisywany przypadek) dostarcza jednakże niepodważalnych dowodów, potwierdzających słusność i prawdziwość sformułowanych wcześniej wniosków. Okazało się, że w sierpniu 2012 z polecenia Prezydent Miasta Łodzi miała się zebrać rada nadzorcza i dokonać zmiany na stanowisku prezesa ZWiK spółka z o.o. Wyjaśnić należy, że była to sama rada, która półtora roku temu, odwołała poprzedniego prezesa (jednocześnie radnego sejmiku województwa łódzkiego) i dokonała wyboru byłego wiceprezydenta na prezesa zarządu. Było do przewidzenia, że stronnicy i poplecznicy byłego wiceprezydenta (m.in. przewodniczący rady, który w ślad za powołaniem do rady jednocześnie w tym czasie objął stanowisko p.o. z-cy dyrektora departamentu organizacyjnego w UMŁ, a następnie „wygrał konkurs” na to samo stanowisko), nie będą skłonni i zainteresowani wykonaniem zaleceń Prezydenta Miasta Łodzi, co w rezultacie doprowadziło do tego, że niezwłocznie po tym zdarzeniu tj. już następnego dnia została podjęta przez Prezydenta Miasta decyzja o wymianie „nieposłusznych” członków rady (wskazaniu 4 nowych reprezentantów UMŁ). Na pierwszym posiedzeniu nowej rady nie było żadnych problemów z dokonaniem skutecznego odwołania prezesa. To zdarzenie w sposób wysoce czytelny dowodzi, że wyrażona konstatacja, iż głównym zadaniem rady jest wybór określonego składu zarządu, jest słusznym i prawdziwym wnioskiem. Należy bowiem pamiętać, że to właśnie zarząd ma kompetencje do reprezentowania spółki, a co się z tym wiąże może podejmować decyzje kadrowe, dawać intratne zlecenia dla firm zewnętrznych, dysponować majątkiem i zarządzać finansami przedsiębiorstwa.

Mając na względzie powyższe przesłanki, wyniki badań potwierdzają, że nowo wybrani prezesi zarządu w dalszej kolejności zatrudniają na intratnych stanowiskach kierowniczych swoich kolegów partyjnych z rady miejskiej w Łodzi, ich rodziny i znajomych⁷. Powstaje w ten sposób bardzo rozbudowana sieć powiązań, czego rezultatem jest zawłaszczanie spółek przez wąskie grono zaufanych fachowców. Wszystko jednakże ma swój początek (swoje źródło) w zaku-

⁶ Według jednej z ciekawszych definicji korupcja „obejmuje cały zbiór różnorodnych zachowań przestępczych: łapownictwo, płatną protekcję, nepotyzm, organizowanie przetargów w taki sposób, by wygrał określony kontrahent, wykorzystywanie pozycji politycznej czy ekonomicznej w celu zapewnienia intratnych stanowisk własnym (bądź partyjnym) poplecznikom, wbrew interesom państwa i społeczeństwa” [Jarosz 2004, s. 200].

⁷ Najbardziej jaskrawym przykładem dysfunkcji i łamania prawa jest przypadek radnego miejskiego z Łodzi (ubiegłej i obecnej kadencji), który jednocześnie pracuje na eksponowanym stanowisku dyrektorskim w spółce MPK sp. z o.o. (100% udziałów posiada miasto Łódź, czyli ta sama jednostka samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a rada miejska, w której zasiada, m.in. podejmuje uchwały o przekazywaniu środków finansowych dla MPK) i jednocześnie przez 19 miesięcy pełnił również 3. funkcję – pełnomocnika zarządu MPK na zgromadzeniach wspólników w PKS Żywiec.

lisowych rozgrywkach i nieformalnych decyzjach partyjnych, które są następnie realizowane przez prezesa zarządu. Prawo nie wymaga, aby spółki były zobowiązane podawać do publicznej wiadomości ogłoszenia o naborze na wolne miejsca pracy. Ta sytuacja bardzo mocno sprzyja realizacji „wcześniej z góry zaplanowanych rozwiązań” i całkowicie ogranicza dostęp do pracy dla innych (skutecznie uniemożliwia). Można sądzić, że podobne metody postępowania mają swoją kontynuację również w procesach przygotowywania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w prowadzonych postępowaniach przetargowych, oraz innych czynnościach prawnych rodzących określone konsekwencje finansowe, bo tak właśnie działa cały system.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Negatywne w odbiorze społecznym zjawiska związane z zawłaszczaniem stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego i podległych spółkach, w rzeczywistości stanowią świadomie i celowo realizowane przedsięwzięcia, które mają zapewnić skuteczne przejęcie kontroli i nieograniczonej władzy nad wspólnym majątkiem gminy (miasta Łódź) przez wąskie grono lokalnych działaczy – beneficjentów wykreowanego systemu. Najważniejsze z punktu widzenia zarządzania nie jest to, ile zarabia prezydent miasta czy dany prezes spółki, ale jakim budżetem dysponuje, jakie może podejmować arbitralne decyzje związane z wydatkowaniem pieniędzy publicznych. Kolejnym elementem dla zrozumienia wielowymiarowej złożoności omawianego problemu jest cała sieć powiązań, jakie można wytworzyć pomiędzy tymi organizacjami, a zewnętrznymi podmiotami, nakładająca się na sieć procesów związanych z przepływem środków finansowych. Takie powiązania i zależności są szczególnie ważne dla wzmacniania szans w kolejnych wyborach, zwiększania wpływów na konto partii politycznej (finansowania kampanii), której członkowie odprowadzają wyższe składki z racji otrzymania zatrudnienia na eksponowanym i wysokopłatnym stanowisku z tzw. rekomendacji.

W rezultacie tych działań powstaje potężny i niezwykle silny układ partyjno-biznesowy, o którym przeciętny mieszkaniec nawet nie ma wyobrażenia, w jaki sposób on funkcjonuje, a także o czyje interesy dba. Konsekwencją jest bardzo wyraźny podział lokalnej społeczności na beneficjentów tego systemu, którzy stają się coraz bogatsi i wpływowi, oraz grupę ludzi wykluczonych, wyniszczanych przez ten system. To jest w rzeczywistości najbardziej szkodliwy efekt dla całej lokalnej społeczności, która boleśnie odczuwa takie problemy jak: bezrobocie, brak perspektyw na normalne godne życie, podczas gdy elity tego wykreowanego układu mogą z tego śmiać, bo dla nich zawsze się znajdują lukratywne stanowiska do objęcia.

Niestety wydaje się bardzo naiwne myślenie, że „każdy świadomy obywatel, zanim wrzuci do urny skreśloną kartę, najpierw sprawdza poglądy ugrupowania politycznego oraz dotychczasowe postawy i dokonania kandydatów. Określa ich oddanie sprawie Ojczyzny, ich programy, motywację, wiedzę, umiejętności, kompetencje, a także ich przyzwoitość i normy moralne” [Kozielski 2011, s. 136]. W praktyce najbardziej zdyscyplinowany elektorat stanowią osoby, które z racji zajmowanego stanowiska lub wykonywanej działalności (powiązań z administracją publiczną, spółkami z udziałem kapitałowym SP i JST), są żywotnie zainteresowane rozstrzygnięciem wyborczym, ponieważ od tego bezpośrednio zależą uzyskiwane korzyści finansowe, szansa awansu i rozwoju zawodowego, utrzymania dotychczasowej uprzywilejowanej pozycji, możliwość otrzymywania lukratywnych zleceń, kontraktów, itp.

Starając się podpowiedzieć skuteczne metody przezwyciężenia omawianych dysfunkcji, które niewątpliwie mogą być uznane jako czynniki korupcjogenne [Domańska 2010, s. 17–24, Bober, Mazur, Zawicki 2004, s. 22–23], wydaje się, że ważną rolę odgrywa dostęp do informacji, a także doniosłą rolę spełnia właściwie rozumiana edukacja naszego społeczeństwa, aby stawało się bardziej świadome swych praw – potrafiło samodzielnie myśleć i nie ulegać manipulacjom oraz indoktrynacji mediów. Ryszard Tadeusiewicz prezentuje niezwykle cenne i trafne spostrzeżenia, analizując wyzwania w zakresie jakości kształcenia. Przywołuje znane przysłowie, które mówi, że „wiedza składa się z wiadomości, tak jak dom składa się z cegieł, ale przecież nie każde nagromadzenie cegieł jest domem i nie każda kolekcja wiadomości tworzy wiedzę”. Należy zgodzić się z opinią, że wiedzę tworzą ludzie we własnym umyśle [Tadeusiewicz 2012, s. 66], niemniej jednak zawsze istotnym czynnikiem pozostanie możliwość zdobycia cennych informacji, jakie stanowią fundament poznania (kształtują poziom świadomości), a przede wszystkim umiejętność ich właściwej interpretacji (sposób rozumowania), od czego będzie zależała wartość wygenerowanej wiedzy.

BIBLIOGRAFIA

- Batko R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009
- Bober J., Mazur S., Zawicki M. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004
- Domańska M., (red.), *Jak walczyć z korupcją. Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010
- Hausner J. (red.), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013

- Janowska Z., *O moralności w polityce*, [w:] Janowska Z. (red.) *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011
- Jarosław M., *Władza, przywileje, korupcja*, PWN, Warszawa 2004
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012
- Kieżun W., *Drogi i bezdroża polskich przemian*, Wydawnictwo EKOTV, Warszawa 2011
- Kleiber M., *Edukacja, nauka i kultura – kluczowe determinanty przyszłości Polski*, „Nauka” 3/2012, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2012
- Kozielski J., *Odpowiedzialność za Rzeczpospolitą*, „Nauka” 4/2011, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2012
- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
- Soroka P. (red.), *O stanie państwa i sposobach jego naprawy. Raport konwersatorium o lepszą Polskę*, Polskie Lobby Przemysłowe im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Warszawa 2005
- Szaban J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011
- Tadeusiewicz R., *Ilość czy jakość*, „Nauka” 4/2012, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2012.
- Walczak-Duraj D., *Podstawowe uwarunkowania dysfunkcji w administracji publicznej*, [w:] Janowska Z. (red.) *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011
- Walczak W., *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” Nr 3/2012, Uniwersytet Jagielloński Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Kraków 2012
- Walczak W., *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka*, Przegląd Corporate Governance 1/2010, Polski Instytut Dyrektorów, Warszawa 2010
- Walczak W., *Zarządzanie zmianami w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Łodzi*, [w:] J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego zastosowania*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomika 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010
- Walczak W., *Metody rekrutacji i doboru menedżerów w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zarządzanie zasobami ludzkimi 3–4/2010, IPiSS, Warszawa 2010
- Walczak W., *Organizacyjno-prawne uwarunkowania związane z zatrudnianiem pracowników samorządowych na przykładzie Urzędu Miasta Łodzi*, Master of Business Administration” Nr 5 (112), Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2011
- Walczak W., *Wybrane problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 10/2011, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011
- Walczak W., *Formy i przejawy dyskryminacji pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011

Netografia:

Internetowy system aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl>

Strona Biura Rzecznika Praw Obywatelskich: <http://www.rpo.gov.pl>

Raport: *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Najwyższa Izba Kontroli delegatura we Wrocławiu, Wrocław 2010: <http://www.nik.gov.pl>.

APPROPRIATING POSITIONS IN THE LOCAL AUTHORITIES – ELEMENT STRENGTHENING THE POWER OF SYSTEM

The article presents deliberations being a continuation of conducted researches, aimed at giving the answer to a question if earlier diagnosed dysfunction in the sphere of filling positions still have their confirmation in fact. An additional components enabling thorough diagnosis analyzing phenomena were face-to-face interviews with UMŁ employees, who explicitly confirmed applied in practice mechanisms of realizing staged scripts, guaranteeing employing previously appointed candidates. Moreover, provisions of law which enable effective leading such a personnel politics were subjected to the indepth analysis, paying particular attention to the fact, that there are also offices of the civil service, which are not obliged to report information concerning recruitments to the public.

In the end, the author emphasizes that issues of appropriating positions should be considered in the wider context, because in practice this actions constitute undertakings consciously implemented on purpose to enable effective taking over the control and unlimited power above the common wealth of the city by a narrow circle of local politicians, in order to ensure notable profits for the beneficiaries of created system.