



Patologia władzy samorządowej na przykładzie gminy Kleszczów

ZDZISŁAWA JANOWSKA

WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI I BIZNESU IM. E. KWIATKOWSKIEGO W GDYNI

Abstrakt

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na postępującą patologię władzy samorządowej. Lata transformacji ustrojowej dowiodły, że szczytne zamiary prowadzące do decentralizacji władzy nie powiodły się. Wybory bezpośrednie władzy wykonawczej, a przede wszystkim jej funkcjonowanie zbyt często sprzeniewierają się idei służenia dobru ogólnemu. Przedstawiony przypadek gminy jest tego namacalnym dowodem.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, gmina, przywódca lokalny, patologia władzy.

Wstęp

Sprawne zarządzanie gminą gwarantuje jej rozwój gospodarczy, dzięki czemu daje jej szansę na realizację ustalonych zadań. Wiąże się one głównie z rozwojem zapewniającym zaspokajanie potrzeb wspólnoty mieszkańców w sferze: bezpieczeństwa, usług komunalnych, ochrony środowiska, zdrowia, transportu zbiorowego, edukacji publicznej, kultury fizycznej i handlu. Jednakże nawet przy sprzyjających warunkach otoczenia o sukcesie gminy decyduje jej potencjał ludzki tj. kwalifikacje, umiejętności postawy decydentów, a więc radnych, urzędników, ale przede wszystkim organu wykonawczego jakim jest osoba wójta, burmistrza czy prezydenta. Niestety mijające lata transformacji ustrojowej dowodzą braku wprowadzania zmian zapewniających ustawiczne kształcenie i stabilizację zatrudnienia profesjonalnej, apolitycznej kadry urzędników (niezależnie od wyniku wyborczego). Również zmiany ustawowe, wprowadzające bezpośrednio wybory wójta, burmistrza i prezydenta, których m.in. celem była potrzeba „odpolitycznienia” samorządu nie powiodła się. Zakładano bowiem, że władza wykonawcza stanie się bardziej sprawna, kompetentna, dbająca o dobro wspólne, a przede wszystkim stabilna, ponieważ władzy ustawodawczej (radnym) odebrano możliwość jej odwoływania. Niestety w rezultacie każdej kolejnej zmiany wyborczej mamy do czynienia z kolejnym „szturmem politycznym” nowych (nieprzygotowanych) urzędników, powodując w ten sposób niepowetowane straty nie tylko ekonomiczne, ale i społeczne. Jak podkreśla D. Walczak-Duraj (2011), polska administracja państwowa i samorządowa jest zbyt upolityczniona, co powoduje rotację stanowisk nawet takich, które nie mają charakteru politycznego. Ciągła karuzela stanowisk sprawia, że koszty funkcjonowania administracji samorządowej są niewspółmierne do osiągniętych wyników.

Przywódca lokalny, oczekiwania a rzeczywistość

Oczekiwania społeczne pod adresem apolitycznej, oddanej sprawom mieszkańców władzy, a przede wszystkim przywódcy lokalnego są rzadko spełniane. Badania dowodzą (Kowalik, 2003; Łacek, 2008), że niezmienną cechą, którą powinien się charakteryzować lider lokalny jest jego fachowość (autorytet rzeczywisty) i oddanie sprawom gminy. Ceni się jego uczciwość, służenie pomocą innym i odpowiedzialność. Miarą wiary w uczciwe zarządzanie, objawiające się udokumentowanymi wynikami poprawiającymi jakość życia mieszkańców, jest frekwencja wyborcza. Niestety przez wszystkie lata transformacji jest ona bardzo niska (z wyjątkiem gmin wiejskich). I tak w 2002 r. przeciętna frekwencja wyniosła 44,2% (w 36 gminach tylko 33%, w tym w Łodzi 25,8%). W pierwszej turze wybrano tylko 10% prezydentów miast, ale aż 60% wójtów w gminach wiejskich. W 2006 r. frekwencja była nieco wyższa, bo sięgnęła 45,9%, a w 2010 – 47,3%. Nasiliła się natomiast reelekcja tych samych osób na kolejną kadencję (72% wójtów, 68% burmistrzów i 76% prezydentów miast). I tak, zdaniem S. Michałowskiego (2012), mieszkańcy zwłaszcza małych gmin głoszą na autentycznych liderów, którzy dbają o dobro wspólne. Inaczej w tej kwestii wypowiadają się M. Sidor i K. A. Kuć-Czajkowska (2012) twierdząc, że często ponownie wybrani przywódcy umiejętnie kamuflują swoją neutralność polityczną, bowiem faktycznie dalej reprezentują interes partyjny i interesy partykularne grup, którym zależy na utrzymaniu funkcjonującej władzy. Dysfunkcyjne przykłady działań władzy samorządowej (osiąganie własnych korzyści, często patronowanie „nieczystym” interesom lokalnych grup biznesowych) integrują mieszkańców gminy wokół chęci odwołania nieuczciwych pseudo„liderów” samorządowych

(Janowska, 2005, 2007). Tak też wzrasta w skali kraju liczba referendów, których celem jest odwołanie organu wykonawczego gminy. Choć jest ona imponująca (w latach 2010–2014 – 122), to efekty są znikome z uwagi na niewystarczający procent oddających głosy odwołujące (średnia 18,2%), a zatem powodując nieważność referendum. Ten fakt świadczyć może o zniechęceniu do aktywnego udziału w życiu społecznym gminy na skutek np. braku wiary w ostateczne zwycięstwo „dobra nad złem”. W taki to sposób nieuczciwy przywódca lokalny pozostaje dalej bezkarny.

Dysfunkcja władzy samorządowej na przykładzie gminy Kleszczów

Gmina Kleszczów jest od lat najbogatszą gminą w Polsce. Niestety jej władza doprowadziła do uzyskania drugiego miana, a mianowicie gminy tracącej swoje bogactwa na rzecz prowadzenia nieuczciwych interesów. Choć mieszkańcom gminy żyje się dobrze (zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, zdrowotne edukacyjne, rekreacyjne), to jej „władcy” przez długie lata sprzeniewierzali bogactwo powstałe dzięki opłacie eksploatacyjnej wpływającej z kopalni Bełchatów. W gminie Kleszczów władzę sprawowała przez ponad 20 lat ta sama osoba (choć była skazywana to ponownie wybierano ją do rady gminy). Później dołączyli do niej krewni i „przyjaciele”. Rekompensata z Kopalni Bełchatów za straty ponoszone z powodu odkrywki węgla (opłata eksploatacyjna) pozwoliła na bardzo bogate inwestycje komunalne, które zaspokajają potrzeby mieszkańców w każdej sferze życia. Przez ponad 20 lat trwał proceder trwonienia majątku ziemskiego gminy, który był sprzedawany w „dziwny sposób” i to zawsze z korzyścią dla kupujących, a nie dla gminy. Przedstawicielem tego procederu był Zarząd Fundacji Gminy Kleszczów, któremu w 1999 r. Rada Gminy przekazała uprawnienia do gospodarowania majątkiem

ziemskim w celu jej inwestycyjnego rozwoju, a przy tej okazji utworzenia miejsc pracy dla mieszkańców. W tym celu przekazano na okres 10 lat stosowną dotację w wysokości 20 mln zł (na działania związane z edukacją, infrastrukturą, gospodarką odpadami). Niestety podpisana współpraca z przyszłymi inwestorami okazała się być wysoce niekorzystna. W większości przypadków (w 9-ciu na 12) nie zabezpieczono interesów gminy. Zaniżano cenę sprzedaży ziemi, nie było kontroli wiarygodności inwestorów, a także nie wprowadzono zapisu (lub nie był on egzekwowany) o prawie do odkupu ziemi w przypadku niezrealizowanej inwestycji. W rezultacie doprowadzono do utraty 40 ha gruntów i kilkunastomilionowych strat. Proceder, który ostatecznie dowiódł spekulacyjnego obrotu ziemią, został objęty kontrolą Najwyższej Izby i zaskarżeniem prokuratorskim (NIK, Wystąpienie Pokontrolne, 2015 r.). Poniżej zostały przedstawione tylko niektóre przykłady dowodzące patologii funkcjonowania władzy samorządowej w Kleszczowie.

Dowody patologicznej działalności Fundacji Gminy Kleszczów

- ▶ Mast – specjalistyczne usługi techniczne. W 2002 roku podjęto decyzję o sprzedaży gruntu pod wybudowanie obiektu do produkowania systemów sterowania ujęciem wody. Grunt o wartości rynkowej 73 000 zł sprzedano za 11 248 zł (1,5 zł za 1 m). Gmina pomogła inwestorowi w umorzeniu spłat zaległości podatkowych i doprowadziła do zamierzonej inwestycji wszystkie media. Niestety w 2005 roku doszło do sprzedaży gruntu firmie Dana, która w 2008 roku sprzedała go dalej, ale już za 219 000 zł. Fundacja nie skorzystała z prawa odkupu. Strata wyniosła 241 754 zł.
- ▶ Abaris – rury betonowe. W 2004 roku podjęto decyzję o produkcji rur betonowych.

Sprzedano grunt o wielkości 3 ha za 45 154 zł (jego wartość rynkowa to 168 000 zł). Doprowadzono do granic działki wszystkie media. Inwestycja niestety nie powstała. W 2007 roku nieruchomość odsprzedano za 168 000 zł. Nie zabezpieczono prawa do odkupu, a wręcz przeciwnie – wyrażono zgodę na sprzedaż. Strata sięgnęła 122 845 zł.

- ▶ Transpak – tektura falista. W 2005 roku firma Transpak zakupiła grunt o wielkości 4 ha za 60 000 zł (o wartości rynkowej 639 000 zł, a w 2010 roku – już o wartości miliona zł). Fundacja dopiero w 2010 roku wystąpiła z roszczeniem odkupu, ale było to w momencie, kiedy prawo do niego straciło ważność. Strata sięgnęła 939 000 zł.
- ▶ Blister-Pak – folia, opakowania. W 2007 roku firma Blister-Pak zakupiła 10 ha gruntu za 144 000 zł (o wartości rynkowej – 1 100 000 zł) w celu produkcji folii i opakowań. W kacie notarialnym nie znalazł się zapis o prawie do odkupu gruntu w sytuacji niezrealizowania inwestycji, a wręcz przeciwnie dołączono do niego oświadczenie o rezygnacji z prawa pierwokupu. Gmina pomogła w umorzeniu spłat zaległości podatkowych i doprowadziła do granic działki wszystkie media. Niestety i tym razem nie doszło do jej zagospodarowania. W 2013 roku firma Blister sprzedała nieruchomość za 20 milionów zł. Strata sięgnęła 19 milionów zł.
- ▶ Dopelnieniem prezentacji kleszczowskiej „afery” jest kuriozalna wysokość odprawy, którą otrzymał Prezes Fundacji (były parlamentarzysta) w sytuacji odejścia z pracy (za porozumieniem stron). W myśl skonstruowanej umowy (aneksu) Zarząd wypłacił (także za niewykorzystany urlop) 602 654,46 zł! Aktualnie nowy Zarząd wystąpił na drogę sądową, uważając, że doszło do ewidentnego naruszenia interesu Fundacji.

Prezentowane przykłady niechlubnego działania Fundacji, niewątpliwie akceptowane przez władzę wykonawczą i ustawodawczą gminy Kleszczów, dowiodły ogromu dysfunkcji i braku jakiegokolwiek morale „władców” i urzędników samorządowych. Przekonanie o bezkarności i akceptacji przez „skażone otoczenie” przedłużało okres funkcjonowania zepsutej władzy. Dowodem jest fakt umorzenia śledztwa w omawianej sprawie przez Prokuraturę w Piotrkowie Trybunalskim.

Podsumowanie

Przykład jednej z gmin w Polsce i do tego najbogatszej, publicznie nagradzanej za sprawne zarządzanie, którego wynikiem jest rozwój służący mieszkańcom okazał się kamuflażem dla grupy władzy „robiącej własne interesy”. Oczywiście jest, że rozwój gminy byłby daleko większy, gdyby nie skradziony majątek. Takich przykładów w Polsce samorządowej jest daleko więcej, ale również zgoła odmiennych tj. takich, gdzie władzę sprawują naprawdę kryształowi liderzy, którzy słusznie są wybierani na kolejną kadencję. Zatem jednym z warunków poprawy sytuacji jest na pewno nagłaśnianie i karanie nieuczciwych przywódców samorządowych, co powinno sprawić, że startującym do wyborów będzie rzeczywiście przyświecać dobro wspólne mieszkańców, a nie własny interes. 🗨️

Zdzisława Janowska – profesor nauk o zarządzaniu, członkini Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, twórczyni specjalności i Katedry Zarządzania Zasobami Ludzkimi na Uniwersytecie Łódzkim, była radna i parlamentarzystka w Sejmie i Senacie RP, członkini Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

Afiliacja:

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
email: zjanowska@uni.lodz.pl

Bibliografia

- Janowska, Z. (2005). Patologia władzy samorządowej. W: Z. Janowska, J. Cewińska, K. Wojtaszczyk (red.), *Dysfunkcje zarządzania zasobami ludzkimi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kowalik, J. (2003). Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań, *Samorząd Terytorialny* nr 9, 38–56.
- Kasiński, M. (2015). Kształtowanie roli i demokratycznej odpowiedzialności wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne), *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Juridica* nr 74, 161–187.
- Łacek, M. (2008). Kreowanie norm lidera w społecznościach lokalnych. W: S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Michałowski, S. (2008). Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym, W: S. Michałowski, S. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Łodzi, Wystąpienie Pokontrolne, LLO.41.1.003.01/2015/S/15/001 i 02/2015/S/15/001.
- Sidor, M., Kuć, K.A. (2012). Sukcesy wyborcze prezydentów miast. W: M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Walczak-Duraj, D. (2011). Podstawowe uwarunkowania dysfunkcji administracji publicznej. W: Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

The pathology of a local government: an example of the Kleszczów community

Summary

The aim of the paper is to draw attention to the progressive pathology of a local government authority. The period of political transformation proved that the noble intentions leading to decentralization of power have failed. Direct elections of the power and above all its functioning too often betray the idea of serving the general good. The presented case of the local government is a clear proof of the aforementioned state.

Keywords:

local government, community, local leader, pathology of power.