

*Zdzisława Janowska**

PATOLOGIA W PROCESIE SPRAWOWANIA WŁADZY NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WPROWADZENIE

Prowadzone badania tematyczne w Polsce oraz doświadczenia z obserwacji uczestniczącej w życiu społecznym i publicznym pozwalają na próbę dokonania oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego. Stworzone dogodności ustawowe dla decentralizacji władzy w Polsce niestety w wielu przypadkach nie przyniosły oczekiwanych rezultatów społeczno-ekonomicznych. Zarówno władza ustawodawcza (rada gminy) jak i wykonawcza (wójt, burmistrz, prezydent) zbyt często dopuszczają się czynów, nie mających wiele wspólnego z ochroną i dobrem wspólnoty samorządowej. W poniższej publikacji przedstawione zostały przykłady, dowodzące bezkarności urzędników i radnych w procesie sprawowania władzy i zarządzania majątkiem gminy.

1. ROLA I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na mocy ustawy z 1990 o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 142 poz. 1951 ze zmianami. 2004) powołano instytucję samorządową na poziomie gminy. Do jej zadań należy rozwiązywanie wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym a więc ze sfery bezpieczeństwa, usług komunalnych, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, transportu zbiorowego, edukacji publicznej, kultury fizycznej i turystyki, handlu i rozwoju gospodarczego.

Stąd też sprawne zarządzanie gminą gwarantuje jej rozwój gospodarczy i zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców. Organami gminy są: rada gminy (organ ustawodawczy) oraz organ wykonawczy w osobie wójta, burmistrza lub

* Prof. zw. dr hab., Katedra Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki.

prezydenta. Faktyczną władzę w gminie sprawuje jednoosobowy organ wykonawczy, co powoduje, że posiadane uprawnienia decyzyjne mogą być nadmiernie wykorzystane (przy ustawowo ograniczonej kontroli rady gminy) tj. niezgodnie z interesem społecznym i ekonomicznym mieszkańców gminy.

O wadze spraw dla danej gminy decyduje przyjęta strategia. Podmiotem strategii rozwoju lokalnego jest społeczność lokalna, która z jednej strony z racji aktywności społecznej i gospodarczej uczestniczy w jej realizacji a z drugiej strony jest odbiorcą jej efektów (polepszenia warunków bytowania). Jednakże o strategicznym sukcesie gminy decydują kadry: pracownicy urzędów, radni z wyboru ale przede wszystkim główni decydenci tj. wójt, burmistrz i prezydent. Ich kompetencje i otoczenie w którym działają (wpływy pozytywne i negatywne) i walory etyczne mogą kreować (lub nie) odpowiedni klimat dla pożądanego rozwoju gminy.

Niestety w ciągu minionych lat władzy samorządowej w Polsce coraz częściej opinia społeczna jest informowana o patologicznym funkcjonowaniu gminy zarówno jej organów ustawodawczych jak i wykonawczych. Patologia dotyczy m.in. wykorzystywania posiadanej władzy do zaspokajania partykularnych interesów partii politycznych a także prywatnych interesów urzędników, radnych i często najwyższych organów wykonawczych. Władza przestaje być przejrzysta bowiem dostęp do jawnych źródeł informacji bywa często utrudniany tj. np. do protokołów z posiedzenia rady, komisji tematycznych czy komisji przetargowych. Nie respektuje się postanowień ustawowych takich jak: konieczności odbywania konsultacji społecznych, upubliczniania konkursów kadrowych i ich wyników jak i informowania społeczeństwa o planach zagospodarowania przestrzennego. Nagminnym staje się prowadzenie polityki kadrowej (konkursów) pod kątem „swoich” kandydatów. Stąd też nic dziwnego, że upolitycznienie i dysfunkcjonalność samorządu zarówno w sferze doboru kadr i podejmowania kluczowych decyzji (często niweczających rozwój gminy) rodzi uzasadnioną niechęć społeczeństwa do uczestnictwa w wyborach, w których frekwencja niekiedy osiąga zaledwie 30%.

2. DYSFUNKCJE W SPRAWOWANIU WŁADZY SAMORZĄDOWEJ – WYNIKI BADAŃ

Badania prowadzone w ostatnim dziesięcioleciu dowodzą ponoszenie potężnych strat przez budżet państwa z tytułu korupcji, towarzyszącej życiu publicznemu. Omijanie prawa, łapownictwo, funkcjonowanie grup interesów, łączących przedsiębiorców z urzędnikami to tylko niektóre przykłady działań patologicznych. Jak wynika z badań inicjowanych przez Bank Światowy [Bełdowski 2008] w efekcie korupcji dochodzi do wielkiego marnotrawstwa środków a w rezultacie ograniczenia zdolności rozwojowych kraju. Często koszty inwestycji przyjmowane do realizacji przez instytucje publiczne przekraczają w 20–30% wartość realną. Polska zalicza się do grupy krajów UE o najwyższej percepcji (przyzwolenia)

korupcji (4,6 punktów przed Rumunią i Bułgarią). Choć prowadzi się dochodzenia prokuratorskie i kontrole NIK-u w sprawach korupcyjnych (w 2002–2006 wszczęto aż 13 460 spraw) to tylko część jest rozpatrywana w sądach (7.499) i ostatecznie karze podlega znikomą część (tylko 8%). Polem do działań korupcyjnych w gminach jest proces związany z realizacją inwestycji budowlanych. Sprzyja temu brak planów zagospodarowania przestrzennego i związana z tym potrzeba przyśpieszenia starań np. o pozwolenie na budowę, odrośnięciu gruntów itp.

Wymownym przykładem negatywnej oceny działalności samorządów w Polsce są wyniki badań nt. korupcji, prowadzonych cyklicznie przez Fundację Batorego. W 2002 badano pod tym kątem opinię publiczną i pracujących w samorządach urzędników [Kubiak 2002]. Ocenę zachowań korupcyjnych występujących wśród radnych i urzędników poprzedzono pytaniami dotyczącymi własnych doświadczeń korupcyjnych i wiedzy na temat obecności tego zjawiska w ich otoczeniu.

Z badań opinii publicznej wynikało, że osobistą znajomość osób biorących łapówki zadeklarowało 21% badanych, 16% badanych przyznało się, że było zmuszonych do dania łapówki. Były to w większości osoby pracujące na własny rachunek. Zdaniem badanych korupcja występuje najczęściej w sferze działalności publicznej (urzędy centralne, wśród radnych i posłów – 52%), w służbie zdrowia – 42%, sądach i prokuraturze – 33% i urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich – 25%. Niepokojącym jest fakt, że w społeczeństwie dominuje przekonanie o łapownictwie jako zakorzenionym obyczaju, niezbędnym dla realizowania własnych spraw i interesów. Badani źle oceniają pracę radnych (38%). Wśród tej grupy aż 54% osobiście zna skorumpowanych radnych. 31% badanych uważa, że w zamian za łapówki radni są gotowi naginać i łamać przepisy prawa a 58% twierdzi, że radni głównie dbają o interesy partii i ugrupowań, dzięki którym zdobyli mandaty. Opisując sytuację łapówkową z udziałem radnych, badani wskazywali najczęściej: przydzielanie stanowisk, awansów, dawanie zatrudnienia (18%), wydawanie zezwoleń na różne budowy (17%), przydział mieszkań, gruntów, sprzedaż mienia komunalnego (16%), przetargi (8%). Badani wystawili ocenę także urzędnikom. I tak blisko 30% badanych wystawiło ocenę złą. Wśród tej grupy 29% twierdzi, że urzędnicy są przekupni i wręczenie im prezentu lub łapówki przyśpiesza załatwienie spraw, 49% uważa, że załatwieniu sprawy pomagają znajomość i protekcja a 23% sądzi, że świadomie się przewleka i opóźnia załatwienie sprawy wymuszając łapówkę. Sytuacja łapówkowa dotyczy m.in. przyjmowania do pracy (20%), przyśpieszania załatwienia spraw (17%), wydawania pozwoleń na budowę, zmianę warunków zabudowy (11%), przetargów (8%).

Przy badaniu opinii urzędników samorządowych na temat korupcji posłużono się próbą reprezentującą każde województwo a w nich wylosowanym jednym powiatem, w którym wybrano gminę miejską, miejsko-wiejską i gminę wiejską. W każdej z gmin ankietowano trzech szeregowych merytorycznych urzędników. W sumie odpowiedzi uzyskano od 144 urzędników.

Badani urzędnicy własną grupę zawodową postrzegają jako zdecydowanie mniej skorumpowaną niż widzi to ogół społeczeństwa. 40% badanych uznaje, że podejrzenia o różne przejawy korupcji w samorządach w Polsce są w dużym stopniu uzasadnione. Niepokojącym wydaje się fakt, że wiele sytuacji mających charakter korupcjogenny jest przez urzędników bagatelizowanych a wręcz dopuszczalnych np. prowadzenie przez pracowników samorządowych (architekta czy geodetę) biura projektowego, czy też sprzedaż mienia komunalnego krewnym urzędnika czy radnych. Tak sądzi ok. 30% badanych. O tego typu działaniach wypowiada się blisko 60% urzędników. Nic w tym dziwnego, że urzędnicy tylko w 8% mają dylematy natury etycznej w związku z wykonywaną pracą. Dotyczy to głównie osób młodszych wiekiem a tym samym charakteryzujących się niższą rutyną zawodową.

Przyzwolenie dla działań, świadczących o konflikcie interesów łączy się z kontekstem politycznym funkcjonowania władzy publicznej. Jak wynika z badań M. Kotrasa prowadzonych wśród radnych sejmiku województwa łódzkiego, przedstawicieli środowisk biznesowych i naukowych najważniejszym zadaniem dla radnych staje się realizacja interesu politycznego a nie spraw regionu [za: Walczak-Duraj 2011].

Zatem więc kolejne ekipy polityczne, sprawujące władzę i decydujące o doborze „swojej” armii urzędników wpisują w swoją misję potrzebę czystości działań lub też przemykania oczu na dysfunkcje (a w praktyce ukrywanie działań korupcjogennych czy korupcyjnych). Stąd też rozpoczynane w słusznej sprawie kontrole (np. NIKu czy nawet CBA) – mogą być politycznie zatrzymane (umarzane) lub też szczęśliwie prowadzone do końca. Jednakże warunkiem rozpoczęcia kontroli czy postępowania prokuratorskiego jest zgłoszenie do odpowiednich organów o podejrzeniu popełnionego niegodnego czynu. Zgłoszenie to zazwyczaj pochodzi od informatora, związanego z daną instytucją (pracownika).

3. DEMASKACJA SPOŁECZNA SZANSĄ NA UJAWNIANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI FUNKCJONUJĄCYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Demaskacja nieuczciwych, niemoralnych korupcyjnych praktyk, występujących w miejscu pracy i powiadomienie o nich właściwych organów ma szansę zatrzymać postępujący proces patologizacji. Demaskowanie nieprawidłowości jest właściwym naturze ludzkiej, samorodnym i samodzielny zjawiskiem społecznym. Jest to „demaskacja w dobrej wierze”, która zatrzymuje procesy prowadzące do często olbrzymich strat w organizacji a nawet jej upadku [Demaskacja społeczna 2011]. Wspomaga ona zadania powołanych oficjalnie służb kontrolnych kraju. Demaskatorem „w dobrej wierze” staje się najczęściej pracownik, który podejmuje decyzję o ujawnieniu niegodnych czynów, popełnianych prze jego zwierzch-

ników, działających na szkodę instytucji. W świetle przedstawionych wcześniej wyników badań należy podkreślić wagę i znaczenie działań demaskacyjnych procesy patologiczne w sferze funkcjonowania administracji publicznej. Choć prawo polskie (art. 63 Konstytucji RP) przewiduje możliwość składania petycji i skargi w interesie publicznym a Kodeks Postępowania Administracyjnego (art. VIII) nie pozwala na ponoszenie konsekwencji z tego tytułu to rzeczywistość dowodzi, że demaskatorzy działający ze wszelkich miar słusznie bywają szykanowani, zastraszeni i narażeni na różnego rodzaju działania odwetowe. Są oni pozbawieni faktycznej pomocy prawnej. W Polsce przyzwolenie dla działań korupcyjogennych sprawia, że instytucja demaskacji społecznej nie cieszy się należyтым prestiżem i nie znajduje właściwego miejsca w procesie wychowawczym społeczeństwa. Inaczej dzieje się np. w Stanach Zjednoczonych [tamże], gdzie propagowanie postaw demaskacyjnych, ochrona prawna demaskatorów oraz system bodźców (nagród), premiujących odwagę przynosi pożądane rezultaty. To właśnie dzięki demaskacji społecznej (np. dotyczącej oszustw podatkowych) wzrastają znacząco przychody rządu.

Niestety tego rodzaju działania nie są popularne w Polsce a przyświecające im szczytne cele często traktowane są jako czyny donosielskie burzące ład i spokój społeczny. Również nie prowadzi się odpowiednich statystyk dowodzących zachodzenia korelacji między zgłoszeniem nieprawidłowości a wszczęciem odpowiednich działań kontrolnych w instytucjach publicznych.

Zdarzają się jednak pozytywne działania doprowadzające do obnażenia dysfunkcyjnych procesów zachodzących w instytucjach publicznych. Poniżej zostanie opisany przypadek, który jest klasycznym przykładem demaskacji społecznej „w dobrej wierze” i który ostatecznie doprowadził do zajęcia się sprawą przez organy kontrolne (NIK) i aktualnie prokuratorskie w Łodzi.

4. PATOLOGIA SPRAWOWANIA WŁADZY W MIEJSKIM PRZEDSIĘBIORSTWIE KOMUNIKACYJNYM W ŁODZI

W wyniku kontroli Delegatury NIK w Łodzi [Wystąpienie Pokontrolne NIK 2013] zakończonej w styczniu 2013, udowodniono władzom Spółki MPK w Łodzi niegospodarność doprowadzającą do straty 29 mln zł. Zanim rozpoczęły się działania kontrolne „osobiste” śledztwo w tej sprawie prowadził długoletni pracownik MPK, opozycjonista z czasów stanu wojennego i od lat pełniący funkcję Przewodniczącego Związków Zawodowych Solidarność. To dzięki kontaktom związkowym w innych regionach kraju dowiedział się o kupnie przez spółkę MPK w Łodzi trzech przedsiębiorstw PKS na południu Polski: w Myślenicach, Nowym Targu i w Żywcu. Poinformowano go, że na tym terenie jeżdżą autobusy z logo łódzkiej firmy. Zebrane dowody w postaci wykonanych zdjęć i zbieranych

skrupulatnie informacji prasowych i internetowych zostały dostarczone w 2009 do rąk autorki niniejszej publikacji, sprawującej w tym czasie funkcję publiczną. One też stały się na tyle wystarczające, aby zainteresować nimi organy kontrolne, prokuraturę i CBA w Łodzi. Niestety prokuratura w 2012 śledztwo umorzyła, natomiast Delegatura NIK w Łodzi niezwykle dokładnie przyjrzała się procesowi inwestycji kapitałowych w MPK prowadzonych w latach 2006–2012. Główne dowody niegospodarności zostały przedstawione w niniejszej publikacji a także kolejny już raz (z inicjatywy NIK) przedłożono je łódzkiej prokuraturze.

Decyzje o niegospodarnych inwestycjach kapitałowych spółki MPK w Łodzi motywowane były (jak twierdził Zarząd Spółki), osiągnięciem wymiernych korzyści. Były one podejmowane w latach 2007–2009 przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników na którym głos decydujący miał właściciel – Miasto Łódź. Załoga MPK nie była świadoma podejmowanych decyzji, jednocześnie zdawała sobie sprawę z niekorzystnej sytuacji finansowej łódzkiego MPK.

I tak w 2007 zostały zakupione od gminy Myślenice udziały PKS w Myślenicach, w 2008 w Nowym Targu i w 2009 w Żywcu. Decyzję o zakupie przedsiębiorstwa w Nowym Targu podjęto mimo posiadanych informacji i złej sytuacji przedsiębiorstwa (strata PKS na dzień zakupu wynosiła 2,2 mln zł a zobowiązania sięgały 4,3 mln zł). W uzasadnieniu kupna upatrywano szanse na generowanie zysków dla MPK Łódź, ale niestety nie przedstawiono stosownej symulacji w tym względzie. Nie sporządzono również szacunkowej wyceny mienia prywatyzowanego przedsiębiorstwa i z tego powodu Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta zgłosił stosowne zastrzeżenia. Nie odniosły one pożądanego skutku.

Podobnie było w sytuacji Myślenic, gdzie strata netto za rok obrachunkowy 2006 wyniosła 2,1 mln zł (nabycie udziałów miało miejsce w 2007), zobowiązania sięgały 10,7 mln zł a na koniec 2006 rentowność sprzedaży była ujemna. Mimo tych danych, w 2007 transakcja została dokonana. Negatywną opinię w tym względzie wyraził Łódzki Zarząd Dróg i Transportu Urzędu Miasta, uważając, że zaangażowanie kapitałowe MPK jest bezzasadne bowiem środki finansowe spółki powinny być przeznaczone na poprawę usług przewozowych na terenie lokalnym. Niestety opinia ta nie była wzięta pod uwagę. Kolejna transakcja miała miejsce w 2008 i odnosiła się do zakupu udziałów w PKS Żywiec. I tutaj także sytuacja finansowa firmy była zła. Straty w 2008 (przed zakupem) sięgały 6,3 mln zł. Spółka nie posiadała płynności finansowej. I choć Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi nie popierał udziału spółki MPK w prywatyzacji PKS w Żywcu, to transakcja doszła do skutku.

W wyniku opisywanych działań, Spółka MPK Łódź na przestrzeni lat 2006–2012 poniosła stratę w wysokości 29 mln zł. Złożyły się na to: wydatki inwestycyjne (wraz z kredytami), bezprawne ponoszenie kosztów za wynajmowanie mieszkań Prezesowi Zarządu i Dyrektorowi Zarządzającemu a także niegospodarne doradztwo (w wys. 750 000 zł), świadczone przez osobę nie uprawnioną formalnie do wykonywania tego rodzaju pracy. Uprzednio ta osoba przewodni-

czyła przez pół roku (grudzień 2004 – lipiec 2005) radzie nadzorczej MPK, nie posiadając dyplomu wyższych studiów i stosownego egzaminu a później doradzała bez udokumentowanych kwalifikacji i doświadczenia.

Kuriozalnym w prezentowanym opisie jest fakt, że nabyciu udziałów PKS w Myślenicach od gminy Myślenice (zakup dotyczył 82,3% udziałów) towarzyszyło „niezwykłe” działanie, bowiem 4 dni przed zawarciem umowy kupna sprzedaży Gmina Myślenice sprzedała budynek dworca, wiatę peronową oraz drogi i place wokół dworca za sumę 3,5 mln zł. Najgorszym w tym wszystkim była wiedza (a tym samym zgoda) Prezesa Łódzkiego MPK o zamiarze dokonania ww. transakcji. W rezultacie MPK Łódź kupiła PKS w Myślenicach bez możliwości korzystania z podstawowej infrastruktury dworcowej. Jak wynika z posiadanych informacji firma łódzka musiała dodatkowo ponieść koszty zorganizowania zastępczego dworca, pozwalającego świadczyć usługi przewozowe.

W wyniku opisanych transakcji sytuacja finansowa spółek zależnych nie poprawiła się, wręcz przeciwnie stała się coraz gorsza. Spółki wsparte kredytem kupieckim udzielonym przez MPK i przejętym zadłużeniem nie były w stanie spłacać zobowiązań. Trzeba także wyjaśnić, że prezesami spółek zależnych zostały osoby (mianowane przez zarząd łódzkiego MPK) nie przygotowane do sprawowania funkcji kierowniczej. W takiej sytuacji droga do upadłości spółek stała się bardzo bliska.

Powstaje zatem zasadnicze pytanie: jaki był cel opisywanych działań? Można tutaj domniemywać (brak wystarczających dowodów w tym względzie), że kupno nierentownych spółek (i to w woj. małopolskim) prawdopodobnie wiązało się ze świadomością ich rychłej upadłości (jedna – w Żywcu ogłosiła aktualnie upadłość) i wykorzystanie dla celów komercyjnych (handlowych, developerskich) atrakcyjnych terenów. Wyjaśnić również należy, że zainteresowanie i posiadanie szczególnej wiedzy o instytucjach PKS w Myślenicach, Nowym Targu i Żywcu związane zapewne było z uprzednim zatrudnieniem Prezesa MPK w Łodzi. Był on w minionych latach Wiceprezesem Krakowskiego MPK i Dyrektorem Ekonomicznym.

Sprawa łódzkiego MPK już od 2009 r. jest przedmiotem zainteresowań organów prokuratorskich a później kontrolnych. Zawiadomienia prokuratury o potrzebie zbadania niegospodarności w łódzkim MPK zostało w 2009 r. złożone przez autorkę publikacji do łódzkiej prokuratury. Niestety wynik prowadzonego śledztwa doprowadził w 2012 r. do umorzenia postępowania (?).

Aktualnie wniosek o wszczęciu dochodzenia wraz z udokumentowanymi dowodami wykonanymi przez Delegaturę NIK w Łodzi znalazł się ponownie w Prokuraturze Okręgowej w Łodzi.

Szczęśliwie niektóre z dowodów niegospodarności zostały upublicznione w łódzkiej prasie [Wasiak 2013], stąd też ponowne „umorzenie” nie będzie łatwe.

Prezentowane wcześniej treści odnoszące się do instytucji demaskacji społecznej „w dobrej wierze” wskazywały na brak należytej ochrony osób obnażających proces patologizacji życia publicznego. Instytucja demaskacji społecznej nie znajduje właściwego miejsca w polskim ustawodawstwie (należyta ochrona,

tworzenie atmosfery potępiającej czyny niegodne, nagrody za obronę publicznego dobra) a tym samym właściwej rangi w opinii społecznej. W rezultacie osoby spełniające swoją powinność obywatelską są narażane na szykany i działania odwetowe. Tak było również w łódzkim przypadku.

Przewodniczący Związku Zawodowego Solidarność, wcześniej działacz opozycyjny znalazł się na powszechnie kolportowanej liście „Łódzkiego Klubu Donosicieli”. Jego nazwisko pojawiło się wśród rzeczywistych, (potwierdzonych przez Instytut Pamięci Narodowej) agentów organów służby bezpieczeństwa. Był to niestety **koszt uczciwego działania**. Ta sytuacja wymagała natychmiastowej interwencji w Instytucie Pamięci Narodowej a także złożenia zawiadomienia do prokuratury o popełnieniu przestępstwa, naruszającego dobra osobiste. Instytut Pamięci Narodowej odrzucił kolportowane informacje na temat służby w organach bezpieczeństwa lub pełnienia funkcji tajnego informatora. To oświadczenie Instytutu zostało upublicznione w Internecie co pozwoliło przywrócić dobre imię przewodniczącemu, jednakże zrozumiałym jest, że koszt psychiczny opisanego odwetu zostawi ślady na całe życie.

Prokuratura umorzyła dochodzenie bowiem nie znalazła sprawcy przestępstwa. Adres internetowy sprawcy donosu zaprowadził prokuratorów do Szkoły Podstawowej w Chałupkach Dębniańskich gdzie dostęp do Internetu jak się okazało był powszechny.

Prezentowane treści dowiodły patologizacji życia publicznego. Takich przykładów, które obnażają dysfunkcje w funkcjonowaniu instytucji publicznych jest wiele. Jednakże efekty w postaci upublicznionych postępowań karnych mogą spowodować zmianę opinii społecznej na temat funkcjonowania władzy...

PODSUMOWANIE

Szerząca się patologia życia gospodarczego, politycznego w naszym kraju sięga coraz częściej do instytucji administracji publicznej. Ustawa o samorządzie terytorialnym, przyznająca znaczące uprawnienia decyzyjne jednoosobowemu organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi) nie przynosi pożądanych rezultatów. Większość decyzji dotyczących kluczowych spraw dla gminy winna być poddana kontroli rady gminy. Przykłady patologii budzą zrozumiałą niechęć społeczeństwa do aktywnego włączenia się w życie społeczne gminy i kraju. Szansy na odzyskanie zaufania społecznego upatrywać się winno w:

- nagłaśnianiu i karaniu działań patologicznych, dowodzących „obiektywizmu” władzy prokuratorskiej i sądowniczej;
- upowszechnianiu praktyk i konkursów na „przejrzystą gminę;”
- prowadzeniu ustawicznej powszechnej edukacji na temat zachowań etycznych;
- nadaniu właściwej rangi instytucji demaskacji społecznej.

BIBLIOGRAFIA

- Czy można budować bez korupcji*, Beldowski J. (red.), Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, Stowarzyszenie Normalne Państwo (projekt Fundusz Inicjatyw Obywatelskich), Warszawa 2008
- Demaskacja społeczna (whistleblowing) i jej konsekwencje w obszarze administracji publicznej i przedsiębiorczości – badania pilotażowe, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, OE-172, Warszawa czerwiec 2011
- Janowska Z., *Dysfunkcje i patologie w sferze funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego*, [w:] Janowska Z., (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007
- Kubiak A., *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja Batorego, Warszawa 2002
- Wasiak P., *Miażdżący raport NIK o łódzkim MPK*. „Gazeta Wyborcza”, 9 kwietnia 2013
- Wystąpienie Pokontrolne, NIK, Delegatura w Łodzi, LLO-4112–02–02/2012, 25.01.2013
- Za: Walczak-Duraj D., *Podstawowe uwarunkowania dysfunkcji administracji publicznej*, [w:] Janowska Z., (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011

PATHOLOGY IN THE PROCESS OF GOVERNANCE AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL

Pathology in the process of governance in local government is a fact. It bases on the results of representative surveys of public Supreme Chamber of Control (NIK) and on opinions some officials in this regard. This paper presents a diagnosis, examples of pathological activities and highlights the role of social unmasking activity „in good faith”. Some proposal of changes were formulated which would have a chance to change the status quo.