

## Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku

Waldemar Walczak

Prowadzone systematycznie badania empiryczne skłaniają do pogłębionych refleksji nad standardami procedur nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych. Okazuje się, że w procesach powoływania członków rad nadzorczych tych spółek nie tylko można zdiagnozować zachowania odzwierciedlające ewidentną stronniczość, nepotyzm i partyjne koleśiostwo (zawłaszczanie majątku gminy przez wąskie grono beneficjentów), ale również zdarzają się przypadki ewidentnego łamania prawa, które – niesłusznie – są bagatelizowane.

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie źródeł, a także diagnoza najczęściej występujących w rzeczywistości organizacyjnej patologii – co z pewnością może być pomocne w procesach przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w Polsce<sup>107</sup>, w szczególności na poziomie lokalnych samorządów. Zagadnienia związane z powoływaniem organów nadzorczokontrolnych spółek mają fundamentalne znaczenie dla analizowanej problematyki, ponieważ funkcje i zadania wypełniane przez członków rad nadzorczych stanowią o jakości tego klasycznego instrumentu nadzoru korporacyjnego.

### Powoływanie członków rad – przejmowanie władzy i kontroli nad finansami

Zagadnień związanych z metodyką powoływania (wyznaczania) osób wchodzących w skład organów spółek z udziałem jednostek samo-

rządu terytorialnego (JST) nie można jednak rozpatrywać powierzchownie, koncentrując się wyłącznie na ich wynagrodzeniach. Prawdziwym celem powoływania tzw. „zaufanych osób” do rad tych spółek jest uzyskanie uprawnień przysługującego radzie nadzorczej w zakresie powoływania członków zarządu. Etap wyznaczania członków rad nadzorczych jest więc wyłącznie pierwszym krokiem przemyślanych i świadomie podejmowanych działań, związanych z przejmowaniem kontroli nad finansami tych spółek przez wąskie grono beneficjentów. Od formalnej decyzji osób powołanych do rady nadzorczej bezpośrednio bowiem zależy skład zarządu danej spółki.

W przypadku członków zarządów także nie można tego zjawiska analizować wyłącznie w kontekście wysokich wynagrodzeń, jakie otrzymują prezesi. Trzeba pamiętać, że o wiele ważniejsze są uprawnienia decyzyjne przysługujące członkom zarządu spółki, ponieważ to zarząd jest organem uprawnionym do reprezentowania spółki na zewnątrz, kieruje jej bieżącą działalnością, a przede wszystkim posiada uprawnienia decyzyjne w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu spółki, a także dysponuje jej majątkiem. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu to właśnie te procesy mają kluczowe znaczenie.

<sup>107</sup> Zob. szerzej: A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu, Transparency International, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.*

Źródło:

<http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaaniakorupcji.PDF> [20.02.2013r.].

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że *wybrani do rady ludzie kompetentni, uczciwi, niezależni myślowo i nie ulegający naciskom, mogą zagwarantować realną kontrolę poczynani zarządu spółki, a także być zainteresowani zwiększaniem efektywności jej działania i podnoszeniem poziomu konkurencyjności rynkowej. Zarząd spółki, mając świadomość, że jest kontrolowany przez ludzi niezależnych i samodzielnych, miałby poczucie większej odpowiedzialności za podejmowane działania*<sup>108</sup>. Ponadto z punktu widzenia sprawności nadzoru korporacyjnego istotną rolę odgrywa również kwestia przyjmowanych postaw i zachowań organizacyjnych członków rady nadzorczej, w szczególności zaangażowania, a także czasu, jaki poświęcają oni na kontrolowanie bieżącej działalności spółki oraz decyzji podejmowanych przez zarząd. Można sądzić, że fundamentalne znaczenie powinno mieć poczucie odpowiedzialności z racji pełnionej ważnej funkcji. Ale czy tak rzeczywiście jest?

## Cel i metodyka przeprowadzonych badań

Prowadzone przeze mnie badania są kontynuacją wieloaspektowych analiz organizacyjno-prawnych dotyczących problematyki nadzoru korporacyjnego. Opieram się na wiarygodnych i możliwych do łatwego zweryfikowania źródłach informacji (zawartych w BIP badanych urzędów i spółek miejskich). Bazowanie na źródłach pierwotnych, które są łatwe do zweryfikowania, sprawia że sformułowane wnioski są rzetelnie udokumentowane, a wyrażone konkluzje trudno podważyć.

Zdecydowałem się na przedstawienie w niniejszym artykule jednego z najbardziej osobliwych przypadków, na jaki natrafiłem w trak-

cie przeprowadzania badań (w okresie październik 2012 – luty 2013), a mianowicie sytuację w Urzędzie Miejskim w Gliwicach i kontrolowanych przez ten urząd spółkach. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym wyborem jest fakt, że ten bardzo wnikliwie zdiagnozowany przypadek może być cennym źródłem wiedzy – stanowiąc jednocześnie inspirację dla innych badaczy, a także pozostałych osób żywo i zainteresowanych omawianą problematyką, tj. członków władz samorządowych, radnych, prezesów spółek, organów kontroli państwowej.

Głównym celem badań jest diagnoza i rozpoznanie źródeł, a także uwarunkowań dysfunkcji w procesach powoływania członków rad nadzorczych spółek z udziałem kapitałowym samorządów, które nie tylko są przykładami działań stroniczych, nepotyzmu, koleśnictwa, ale również są ewidentnymi przykładami postępowania naruszającego obowiązujące przepisy prawa.

Cząstkowe pytania badawcze dotyczą udzielenia odpowiedzi na kilka fundamentalnych pytań, które są szczególnie ważne nie tylko dla rozważań teoretycznych wzbogacających wiedzę z zakresu problematyki corporate governance, lecz przede wszystkim mają kluczowe znaczenie dla praktyki zarządzania:

- W ilu radach nadzorczych, zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa, może zasiadać urzędujący prezydent bądź wiceprezydent miasta?
- Jaką odpowiedzialność ponoszą osoby, które łamią ten zakaz?
- Kto, zgodnie z obowiązującymi przepisami, na prawo wyznacza członków rad nadzorczych spółek prawa handlowego z udziałem kapitałowym gminy?
- Jaką odpowiedzialność ponosi osoba, która z naruszeniem prawa wyznacza członków rad nadzorczych spółek komunalnych?

<sup>108</sup> Por. W. Walczak, *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne a praktyka*, Przegląd Corporate Governance 1/2010 (21), Polski Instytut Dyrektorów, Warszawa 2010, s. 23.

## Zakazy łączenia funkcji – ustawowe ograniczenia

Na podstawie własnych badań prowadzonych od 2009 r. pozytywnie zweryfikowana została hipoteza, że diagnozowane m.in. w łódzkich spółkach komunalnych dysfunkcje i patologie w zakresie metodyki powoływania członków rad nadzorczych – wyłącznie z wąskiego kręgu tzw. „zaufanych fachowców” według nadrzędnych kryteriów: układy polityczne, powiązania, znajomości, kumoterstwo i kołosostwo<sup>109</sup> – okazują się dominującym paradygmatem nadzoru właścicielskiego. Ma to swoje potwierdzenie w wielu innych samorządach na terenie całego kraju. Rozpoznane i dokładnie opisane metody postępowania lokalnych włodarzy stanowią precyzyjne odwzorowanie i merytoryczne wyjaśnienie mechanizmów zawłaszczania państwa przez wąskie grupy lokalnych polityków (działaczy), którzy uzurpują sobie prawo do traktowania wspólnego majątku gminy w kategorii „prywatnych folwarków” – dla realizacji partykularnych celów i interesów wybranych beneficjentów (popleczników, protektorów, kolegów partyjnych). Skala i natężenie tych patologicznych zjawisk są wręcz niewyobrażalne, a co gorsza, społeczeństwo przyzwyczało się już do ich bagatelizowania, uznając że takie praktyki są domeną każdej władzy i ta sytuacja nigdy się nie zmieni.

Poważny problem, jaki pojawił się w Gliwicach, dotyczył udzielenia odpowiedzi na pytanie: W ilu radach nadzorczych spółek kapitałowych z większościowym udziałem danej gminy może, zgodnie z prawem, zasiadać obecnie urzędujący wiceprezydent miasta?

Podjmując próbę udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie należy zwrócić uwagę

<sup>109</sup> Por. W. Walczak, *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2012 nr 3, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 191–200.

na kilka istotnych kwestii. Z punktu widzenia rozpatrywanego problemu, rozstrzygające znaczenie ma ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>110</sup>. Ustawa ta ma zastosowanie m.in. do członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Za szczególnie ważny należy uznać przepis art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stwierdzający, że: *jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7*. Oto te punkty:

- 4) *jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,*
- 5) *spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,*
- 6) *spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,*
- 7) *spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt. 4-6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.*

Wymaga zauważenia, że ustawodawca w sposób enumeratywny, niezwykle precyzyjnie wskazał, w jakich przypadkach mają zastosowanie ograniczenia. Co więcej, przytoczone przepisy obowiązującego w Polsce prawa, ze względu na wysoce czytelne i zrozumiałe sformułowania, nie stwarzają możliwości instrumentalnego ich interpretowania, ponieważ charakteryzują się jednoznacznym walorem rozstrzygalności. Dlatego też należy stwierdzić, że zgodnie z obowiązującym prawem, jedna osoba nie może jednocześnie zasiadać w dwóch radach nadzorczych spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału

<sup>110</sup> Dz. U. 2000 r. nr 26, poz. 306.

zakładowego lub 50% liczby akcji. Jest to bez znaczenia, czy taki przypadek dotyczy rad nadzorczych spółek pozostających w nadzorze właścicielskim tej samej JST, czy też należą one do dwóch różnych samorządów.

Zgodnie z obowiązującym prawem, możliwe jest jednak, aby jedna osoba zasiadała jednocześnie w dwóch radach nadzorczych np. dwóch spółek z mniejszościowym udziałem JST lub SP. Należy przy tym zauważyć, że osoba, która w dniu wejścia w życie ww. ustawy jest członkiem rad nadzorczych dwóch lub większej liczby spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7, w terminie trzech miesięcy od tego dnia zrzeka się członkostwa w radach nadzorczych odpowiedniej liczby spółek. W razie bezskutecznego upływu tego terminu, pozostaje członkiem tylko tej rady nadzorczej, w której członkostwo uzyskała najwcześniej.

Warto podkreślić, że jedynym kryterium dla właściwej interpretacji analizowanych ograniczeń w zakresie możliwości zasiadania w dwóch radach nadzorczych, wskazanych przez ustawodawcę wybranych typów spółek prawa handlowego, jest tylko i wyłącznie procentowy udział kapitału zakładowego lub liczba akcji – nic więcej. Wystarczy jedynie ze zrozumieniem czytać przepisy prawne, aby to zauważyć. Zgadza się, że te zagadnienia mogą wydawać się trudne, zważywszy dodatkowo na fakt, że właśnie te drugie kwestie są uregulowane w odrębnej ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>111</sup>.

Ta ustawa jest w potocznym języku często nazywana „ustawą antykorupcyjną”, ponieważ zakazuje ona określonym osobom (wymienionym w art. 1 i 2) w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji publicznych, zasiadania w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego.

W myśl art. 6: *zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek, o których mowa w art. 4 pkt 1 (obejmuje również spółki z udziałem kapitałowym JST), nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6–10, o ile zostały wyznaczone do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy, związków międzygminnych lub innych komunalnych osób prawnych jako reprezentanci tych podmiotów. W wyżej opisanych przypadkach, osoby te nie mogą jednak zostać wyznaczone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego (art. 6.).*

W tym miejscu rodzi się pytanie: Jak należy właściwie interpretować te przepisy? Trzeba wyjaśnić, co to oznacza w praktyce. Otóż zawarte w „ustawie antykorupcyjnej” ograniczenia wobec określonych osób pełniących funkcje publiczne, nie obowiązują w szczególnym przypadku, gdy do dwóch spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub gminy, dana osoba została wyznaczona jako reprezentant. W myśl tych przepisów, wymienione w ustawie osoby podlegające ograniczeniom, mogą zasiadać we władzach spółek handlowych tylko wówczas, gdy spełnione zostały łącznie dwa następujące warunki:

- po pierwsze, jest to dopuszczalne tylko w odniesieniu do takich spółek prawa handlowego, w których udziałowcem jest Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego;
- po drugie, osoby te zostały wyznaczone do spółki jako reprezentanci ww. podmiotów.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że zacytowane przepisy prawne w żadnym wypadku nie mogą być oddzielnie interpretowane z pominięciem pierwszej cytowanej ustawy, ponieważ jest to nieprawidłowe.

Niepodważalnym argumentem wzmacniającym słuszność przedstawionego rozumowania jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7

<sup>111</sup> Dz.U. 1997 r. Nr 106 poz. 679.

maja 2001 r. K 19/00 –Przeciwdziałanie „kominom płacowym” w sektorze publicznym<sup>112</sup>. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1. pkt 1, pkt 4–7, a także pkt 2 i 3, w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1–7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5–13 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi są zgodne z przepisami Konstytucji, wskazanymi przez wnioskodawcę (Konfederacja Pracodawców Polskich). W ocenie TK, art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że żaden z sędziów nie zgłosił zdania odrębnego, co wskazuje na całkowitą jedność składu sędziowskiego w ocenie problemu prawnego, będącego przedmiotem rozpatrywanej sprawy.

W uzasadnieniu wskazano m.in. następujące merytoryczne argumenty prawne:

- *Status samorządu terytorialnego nie jest wyznaczony przez przepisy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, ale przez przepisy rozdziału VI Konstytucji. Ponieważ samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicz-*

*nej i wykonuje zadania publiczne (art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji), to działalność gospodarcza jego jednostek organizacyjnych zalicza się do sektora publicznego, a jej konstytucyjnym odniesieniem są w szczególności przepisy art. 165 ust. 1 zdanie drugie, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 2.*

- *do oceny działań prawodawczych w sprawach szeroko pojętego publicznego sektora gospodarczego nie stosuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie chodzi bowiem o ograniczenie praw i wolności podmiotów, które mogłyby korzystać z zagwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych, dla których źródłem jest godność człowieka (por. art. 30),*
- *ogólna zasada państwa prawnego oraz wynikające z niej zasady chroniące bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz prawa nabyte nie oznaczają generalnego zakazu zmiany obowiązujących przepisów; dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom. Wymienione zasady wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego.*

Reasumując dotychczasowe rozważania: w świetle zaprezentowanych merytorycznych przesłanek należy uznać, że **urzędujący prezydent lub wiceprezydent jakiegokolwiek miasta nie może zasiadać jednocześnie w dwóch radach nadzorczych spółek prawa handlowego z większościowym udziałem JST.**

B. Dolnicki i A. Wierzbica w swoich analizach zwracają m.in. uwagę na fakt, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą się liczyć z pewnymi ograniczeniami w zakresie aktywności gospodarczej. Autorzy, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1999 r.<sup>113</sup> dodają, że zakazy łączenia stanowisk i funkcji są dziś oczywiste – stanowią pewien standard przyjęty w demokratycznych pań-

<sup>112</sup> Przedmiotem kontroli prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny było:

Objęcie ograniczeniami wynikającymi z ustawy państwowych i samorządowych osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz tzw. podmiotów zarządzających [Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi: art. 1 pkt 2-7, art. 2 pkt 1-7, art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13];

Wymaganie zrzeczenia się przez osoby objęte ograniczeniami przewidzianymi w ustawie członkostwa w niektórych radach nadzorczych spółek w razie zasiadania w więcej niż jednej radzie nadzorczej [Ustawa jw.: art. 4 ust. 2];

Nieważność postanowień aktów będących podstawą zatrudnienia, ustalających świadczenia w wysokości wyższej od dopuszczonej przez ustawę [Ustawa jw.: art. 26 ust. 1].

<sup>113</sup> K 30/98, OTK 1999/5/101.

stwach. Wprowadzając zakaz łączenia określonych funkcji publicznych z działalnością gospodarczą, ustawodawca zmierza do usunięcia jednego z podstawowych źródeł korupcji i nadużyć, a przede wszystkim do zapobieżenia powstaniu i umacnianiu wykreowanych układów (sieci powiązań), w których bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne mogłaby zostać znacząco podważona w wyniku zaangażowania się w działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub innych podmiotów, a zwłaszcza spółek prawa handlowego<sup>114</sup>.

Jeszcze bardziej restrykcyjne przepisy antykorupcyjne dotyczą osób sprawujących mandat posła lub senatora. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w myśl art. 34 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>115</sup>, jasno wynika, że posłowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób praw-

nych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Praktyka dowodzi, że w tych przypadkach interpretacja przepisów prawa nie budzi żadnych wątpliwości i nikt nie próbuje podważać oczywistych, jasno oraz czytelnie sformułowanych przepisów – czego nie można powiedzieć w odniesieniu do m.in. pracowników samorządowych zajmujących wysokie stanowiska i pełniących ważne funkcje publiczne. Niemniej w trakcie prowadzonych badań okazało się, że **w samorządach zdarzają się niestety przypadki, kiedy jedna osoba była wyznaczona do pełnienia funkcji w radach nadzorczych dwóch spółek prawa handlowego z większościowym udziałem JST lub Skarbu Państwa.**

Należy w tym miejscu raz jeszcze wyraźnie zaznaczyć, że art. 4 ust. 1 ustawy kominowej jest przepisem szczególnym wobec art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej<sup>116</sup>. Warto przypomnieć i wyjaśnić, że pierwszy przepis oznacza, że obowiązuje prawny zakaz zasiadania przez jedną osobę w więcej niż jednej radzie nadzorczej spółek o określonych cechach (tj. z większościowym udziałem podmiotów publicznych). Z kolei art. 6 ust. 1. ustawy antykorupcyjnej stanowi wyjątek<sup>117</sup>, ponieważ zezwala

<sup>114</sup> Zob. szerzej: B. Dolnicki, A. Wierzbica, *Analiza orzecznictwa sądowego pod kątem interpretacji przepisów antykorupcyjnych*, źródło: <http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&ciid=14914> [19.02.2013r.].

<sup>115</sup> Zob. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 34. (Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 676).

*Posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.*

*Posłowie i senatorowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny.*

*Jeżeli wybór lub powołanie, o którym mowa w ust. 2, miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, poseł i senator jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji, poseł i senator traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania, o którym mowa w art. 2.*

<sup>116</sup> Por. <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samorzadowcy-w-radach-nadzorczych> [19.02.2013r.].

<sup>117</sup> Ratio legis przedmiotowego wyjątku zostało ocenione w wyroku Sądu Najwyższego z 21 września 2006 r. (I CSK 120/06, Lex nr 274964). Zdaniem tego Sądu, *Dopuszczając przewidziany w art. 6 ust. 1 wyjątek od zakazu ustanowionego w art. 4 pkt 1 stworzyła jednak jednocześnie możliwość wykorzystania osób objętych tym zakazem ze względu na ich kwalifikacje do pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa i innych podmiotów wymienionych w art. 6 ust. 1.*

Jak słusznie podkreśla Stanisław Sołtysiński, *niejasno uprzednio przepisy art. 6 ustawy antykorupcyjnej należy interpretować w ten sposób, że osoby powołane przez Skarb Państwa lub inną państwową osobę prawną mogą pełnić funkcję członka organu spółki prawa handlowego i otrzymywać za to odrębne wynagrodzenie.*

Por. S. Sołtysiński, *Zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek*, *Gazeta Prawna* 10.05.2007 r.

grupom określonych osób, pełniących funkcje publiczne (objętych ograniczeniami), na zasiadanie w radzie nadzorczej nie więcej niż dwóch spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa i innych osób prawnych, kontrolowanych przez Skarb Państwa lub samorząd terytorialny, ale należy zauważyć, iż niekoniecznie udział tych osób prawnych musi być większościowy.

Reasumując: trzeba jednoznacznie stwierdzić, że pracownik samorządowy może być członkiem rady nadzorczej tylko jednej ze spółek wymienionych w art. 1 pkt 4-7 ustawy kominowej i jednocześnie członkiem rady nadzorczej innej spółki z udziałem Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, tylko w przypadku gdy spełnione są równocześnie dwa warunki: po pierwsze, jeśli ten udział tych osób prawnych nie przekracza 50%, a po drugie, dana osoba musi zostać zgłoszona do tej rady na warunkach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej.

### Pracownicy UM w Gliwicach w spółkach komunalnych

Teraz przejdę do przykładu Gliwic. Bardzo dwuznacznym rozwiązaniem, mogącym wzbudzać uzasadnione podejrzenia o stronniczość i interesowność jest fakt, że wszyscy zastępcy prezydenta Gliwic zostali decyzją swojego bezpośredniego zwierzchnika wyznaczeni do rad nadzorczych miejskich spółek. Krótkie i syntetyczne zestawienie wraz z otrzymanymi z

tego tytułu wynagrodzeniem przedstawiono poniżej.

- pierwszy zastępca prezydenta Gliwic w 2011 r. zarobił następujące kwoty<sup>118</sup>: 215.488,82 zł z tytułu zatrudnienia w urzędzie, a dodatkowo dzięki zasiadaniu w dwóch radach z większościowym udziałem gminy otrzymał 39.019,04 zł.
- zastępca prezydenta Gliwic w 2011 r. zarobił następujące kwoty<sup>119</sup>: Miejski Zakład Usług Komunalnych w Gliwicach – 164.974,06 zł, Urząd Miejski – 12.670,94 zł, otrzymał szansę na dodatkowe korzyści finansowe – 27.683,52 zł, dzięki wyznaczeniu do rady nadzorczej spółki Śląskie Centrum Logistyki SA.
- zastępca prezydenta Gliwic w 2011 r. zarobił następujące kwoty<sup>120</sup>: w urzędzie miejskim 192.804,61 zł, dodatkowo 35.974,44 zł dzięki wskazaniu do rady nadzorczej spółki Śląskie Centrum Logistyki SA.
- zastępca prezydenta Gliwic w 2011 r. zarobiła następujące kwoty<sup>121</sup>: Urząd Miejski 170.686,78 zł, dodatkowo w radzie nadzorczej Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej sp. z o.o., uzyskała 23.476,53 zł.

W gronie kolejnych beneficjentów, reprezentujących pracowników urzędu, można także odnaleźć sekretarza miasta i rzecznika prasowego:

- sekretarz miasta Gliwice w 2011 r.<sup>122</sup> z tytułu zatrudnienia w urzędzie miejskim

źródło:

[http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8135,zakaz\\_zajmowania\\_stanowisk\\_w\\_organach\\_spolek.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8135,zakaz_zajmowania_stanowisk_w_organach_spolek.html) [20.02.2013r.].

Podkreśla się także, że *art. 6. ust 2. daje określonym osobom możliwość otrzymania wynagrodzenia z tytułu zasiadania we władzach spółek, bez konieczności uzyskiwania dodatkowej zgody.*

Por. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 132.

<sup>118</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_4\\_4071.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_4_4071.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>119</sup> Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_773\\_4075.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_773_4075.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>120</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_422\\_4069.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_422_4069.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>121</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_424\\_4040.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_424_4040.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>122</sup> Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_5\\_4072.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_5_4072.pdf) [20.02.2013r.].

otrzymał kwotę 201.073,10 zł, ponadto dzięki pracy w radzie nadzorczej Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. zo.o. w Gliwicach, dorobił sobie 40.125,00 zł.

- rzecznik prezydenta w 2011 r.<sup>123</sup> z tytułu zatrudnienia w urzędzie miejskim otrzymał kwotę 127.718,74 zł, a w radzie spółki PRUiM SA dorobił sobie 31.828,92 zł.

Z kolei skarbnikowi miasta, musiało wystarczyć w 2011 r.<sup>124</sup> wynagrodzenie ze stosunku pracy w kwocie 190.945,40 zł, a „dyrektor” urzędu miejskiego w 2011 r.<sup>125</sup>, dzięki pracy na urzędniczym stanowisku zarobiła tylko 178.736,74 zł.

W obiektywnej ocenie należy zauważyć, że tylko i wyłącznie najbliżsi zaufani współpracownicy – według arbitralnej opinii prezydenta miasta – nadają się (tj. posiadają rozległą wiedzę, kwalifikacje formalne, mają predyspozycje etyczno-moralne) do pełnienia funkcji w radach nadzorczych podległych spółek. Biorąc pod uwagę zarobki tych urzędników samorządowych, można powiedzieć, że łatwo im jest funkcjonować w oderwaniu od realiów rzeczywistości i śmiać się z tego, co myślą oraz jak żyją przeciętnie zarabiający mieszkańcy Gliwic.

Najbardziej zaskakujące w trakcie badań okazało się jednakże to, że **przez ponad trzy lata nikt w Urzędzie Miejskim w Gliwicach, ani w Radzie Miejskiej nie zauważył, że pierwszy wiceprezydent niegodnie z prawem zasiada w dwóch radach nadzorczych spółek z większościovym udziałem gminy Gliwice.** Po prostu nikomu to nie przeszkadzało! Nikt nie analizował ze zrozu-

mieniem jego oświadczeń majątkowych. Biuro nadzoru i kontroli tego nie widziało, podobnie jak wydział nadzoru właścicielskiego UM, którego bezpośrednim zwierzchnikiem służbowym jest właśnie ten sam wiceprezydent.

Jak słusznie zauważa J. Jeżak, *ład korporacyjny to sieć relacji między kadrą zarządzającą spółek a ich organami nadzorczymi, akcjonariuszami oraz innymi grupami interesów zainteresowanymi działaniem spółki (wierzyciele, pracownicy, klienci, dostawcy, społeczność lokalna, państwo). Ład korporacyjny obejmuje strukturę władzy w spółce za pośrednictwem której ustalone są jej cele, środki ich realizacji oraz metody monitorowania osiągniętych rezultatów*<sup>126</sup>. Zgadzając się z tymi poglądami uważam, że istnieje wiele przesłanek uzasadniających potrzebę zajmowania się problematyką nadzoru korporacyjnego, zarówno od strony teoriopoznawczej, jak i aplikacyjnej, właśnie dlatego zdecydowano się na kontynuowanie systematycznych badań nad funkcjonowaniem mechanizmów corporate governance w spółkach komunalnych, które będą wnosili istotny wkład w rozwój wiedzy przydatnej nie tylko dla rozwijania teorii naukowych, lecz także cennej z punktu widzenia praktyki.

Należy dodatkowo w tym miejscu przypomnieć, że to *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*<sup>127</sup> (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.), a mienie komunalne nie jest prywatną własnością wąskiej grupy lokalnych polityków, lecz jest wspólną własnością gminy (art. 43), czyli *de facto* stanowi majątek lokalnej społeczności i musi być traktowane w kategorii dobra wspólnego. Ponadto, funkcjonowanie organów gminy musi być jawne, a mieszkańcy mają pełne prawo wiedzieć, co się dzieje w urzędzie. Warto podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego są częścią

<sup>123</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_37\\_4076.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_37_4076.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>124</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_7\\_4070.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_7_4070.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>125</sup>Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_7\\_87\\_4074.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_7_87_4074.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>126</sup> J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki jego rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>127</sup> Zob. szerzej: Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).



sektora finansów publicznych, a ich działalność musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie.

Dla mieszkańców polskich miast z pewnością może się okazać interesujące, że rady nadzorcze miejskich spółek są zawłaszczane przez wąskie grono tzw. wybranych „zaufanych beneficjentów”, którzy nie dość, że pobierają bardzo wysokie wynagrodzenia w urzędzie miejskim, to dodatkowo zyskują kolejne źródła pokaźnych korzyści finansowych. Przede wszystkim jednak przysługuje im prawo wyboru członków zarządów spółek, dzięki czemu wąska grupa osób może przejąć praktycznie nieograniczoną i niekontrolowaną władzę nad ogromnym majątkiem gminy i decydować o przepływach pieniężnych.

Na tym polega istota procesu wyznaczania członków rad nadzorczych w praktyce zarządzania, ponieważ najważniejsze zadanie stawiane przed członkami rady nadzorczej sprowadza się do legitymizowania wszystkich poczynań zarządu, związanych z decyzjami dotyczącymi majątku spółki, jak również związanych z przepływami finansowymi na konta określonych podmiotów zewnętrznych, które niekoniecznie służą umacnianiu konkurencyjności i budowaniu wartości rynkowej spółki, ale są korzystne dla specyficznej grupy interesariuszy – wąskiego grona beneficjentów wykreowanego systemu układów i powiązań personalno-biznesowych.

Najbardziej wyrazistym przykładem jest to, że w miejskich spółkach prezesi, otrzymujący przecież bardzo wysokie wynagrodzenia, mimo to dodatkowo zasiadają w radach nadzorczych spółek. W Gliwicach bardzo wymowny jest przypadek prezesa miejskiej spółki PRUiM SA, który w 2011 r. z tytułu etatowego zatrudnienia otrzymał niebagatelną kwotę 300.147, 57 zł, dodatkowo dorobił za „pracę” w radach nadzorczych trzech spółek<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Źródło:

[http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_21\\_4077.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_21_4077.pdf) [20.02.2013r.].

- Silesia Asfalty Spółka z.o.o. w Gliwicach – 106.433,45 zł;
- PRUiM–Bet Spółka z.o.o. w Gliwicach – 29.510,32 zł (od 01.01.2010 r. do 31.07.2011 r.);
- PRUiM–Mosty Spółka z.o.o. w Gliwicach – 30.089,98 zł (od 01.03.2011 r.).

## Uniki i mętne tłumaczenia

W trakcie prowadzenia badań natknięto się na bardzo osobliwy przypadek w Gliwicach, gdzie zdaniem rzecznika Prezydenta Miasta Gliwice, analizowana wcześniej ustawa kominowa<sup>129</sup> *nie jest skierowana do wiceprezydentów*. Powstaje zatem ważny problem: czy można rzeczywiście uznać, iż w Urzędzie Miejskim w Gliwicach stosowne przepisy prawa nie dotyczą zastępców prezydenta miasta?

Wnikliwa analiza obowiązujących w Polsce przepisów prawnych skłania do zauważenia, że ustawodawca w sposób wysoce czytelny i jednoznaczny zdefiniował w art. 1 i 2 ustawy, do jakich podmiotów prawnych należy ją stosować. Zgodnie z treścią art. 1, ustawa ma zastosowanie m.in. do podmiotów posiadających osobowość prawną, wymienionych w pkt 3-7. Oto te punkty:

- 3) *samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 4, 6 i 7,*
- 4) *jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,*
- 5) *spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,*

<sup>129</sup> Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. 2000 r. nr 26, poz. 306).

6) spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,

7) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 4-6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

W oficjalnym stanowisku, wyrażanym w imieniu prezydenta miasta próbuje się podważyć, że dwie spółki z większościovym udziałem gminy Gliwice, tj. Piast Gliwice SA (66% akcji należy do samorządu)<sup>130</sup> oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gliwicach spółka z.o.o., w której gmina Gliwice posiada ponad 90% udziałów<sup>131</sup> – gdzie w radach nadzorczych zasiada pierwszy wiceprezydent Gliwic<sup>132</sup> – nie są podmiotami wymienionymi przez ustawodawcę w art. 1. pkt 6.

Argumentacja zaprezentowana w oświadczeniu rzecznika, a mianowicie twierdzenie, iż *ustawa kominowa nie jest skierowana do prezydentów miast i ich zastępców, a w kregu objętych jej regulacją te osoby nie są wymienione*, zasługuje na poważny i merytoryczny komentarz. Trzeba dostrzec, że w art. 2 omawianego aktu prawnego, można wyraźnie przeczytać, że ustawodawca wskazuje, że ustawa ma zastosowanie m.in. do:

1) *kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1-10 i 12, a w szczególności dyrektorów, prezesów, tymczasowych kierowników, zarządców komisarycznych i osób zarządzających na podstawie umów cywilnoprawnych,*

2) *zastępców kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1-10 i 12, a w szczególności zastępców dyrektorów i wiceprezesów,*

3) *członków organów zarządzających jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 1 pkt 1-10 i 12, a w szczególności członków zarządów,*

7) *członków organów nadzorczych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2-7, a w szczególności rad nadzorczych i komisji rewizyjnych.*

Urząd Miejski w Gliwicach jest samorządową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, a zatem zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 3. ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w powiązaniu z treścią art. 2, tj. że *ustawa ma zastosowanie do kierowników i zastępców kierowników jednostek wymienionych w art. 1 pkt 1–10 i 12* (dla precyzyjnego wyjaśnienia dodam, że pkt 3 mieści się w tym zbiorze), należy bez wątpienia uznać, że zawarte w ustawie przepisy prawa odnoszą się także do prezydenta Gliwic i jego zastępców.

Dostarczając dalszych niepodważalnych oraz merytorycznych argumentów, wzmacniających słuszność przeprowadzonego wniosko-wania, i jednocześnie dowodzących prawdziwości wygłoszonej tezy, należy raz jeszcze przypomnieć, iż prezydent Gliwic – zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem – jest organem wykonawczym gminy. Swoje zadania realizuje za pośrednictwem Urzędu Miejskiego w Gliwicach, który jest jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

Przeprowadzone analizy upoważniają do stwierdzenia, że z punktu widzenia rozpatrywanego problemu rozstrzygające znaczenie ma ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>133</sup>. Ustawa ta ma zastosowanie m.in. do członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także do

<sup>130</sup> Źródło: <http://www.piastr.gliwice.pl/site/?p=16451>; <http://www.piastr-gliwice.eu/struktura-organizacyjna.html> [24.11.2012r.].

<sup>131</sup> Źródło: [http://bip.pwik.gliwice.pl/attachments/article/7/Ksiega\\_udzialow.pdf](http://bip.pwik.gliwice.pl/attachments/article/7/Ksiega_udzialow.pdf) [24.11.2012r.].

<sup>132</sup> Źródło: [http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533\\_4\\_4071.pdf](http://www.um.gliwice.pl/pub/oswiadczenia/12533_4_4071.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>133</sup> Dz. U. 2000 r. nr 26, poz. 306.

zastępców kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1-10 i 12, czyli wiceprezydenta Gliwic.

Co więcej, **pod pojęciem „jednej osoby”, należy rozumieć nie tylko prezydenta miasta, zastępcę prezydenta, ale również innych pracowników samorządowych, a przede wszystkim członków organów nadzorczych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2-7, a w szczególności rad nadzorczych i komisji rewizyjnych (art. 2 pkt 7).** Nie wolno w żadnym wypadku instrumentalnie i wybiórczo dokonywać interpretacji prawa, w zależności od tego, kogo ono dotyczy. Co to oznacza w praktyce? – np. prezesi spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, mogą zostać wyznaczeni do rady nadzorczej tylko jednej spółki prawa handlowego, w której udział jednostki samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Gdyby przyjąć tok rozumowania autora oświadczenia (tj. rzecznika prezydenta), to spośród pozostałych reprezentantów gminy Gliwice, więcej osób mogłoby jednocześnie zasiadać w dwóch radach nadzorczych spółek z większościowym udziałem JST, a niestety to jest niedopuszczalne.

### Wyznaczanie członków rad nadzorczych spółek z udziałem gminy

Jeśli chodzi o gospodarowanie mieniem gminy, kwestie te regulują bardzo konkretne przepisy, tj. postanowienia ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>134</sup>. Podstawowe znaczenie dla rozpatrywanego zagadnienia mają na-

stępujące przepisy, które dla przejrzystości rozważań zacytowano poniżej:

- art. 26 ust. 4. ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>135</sup>: *W miastach powyżej 100.000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta* – (ten przepis dokładnie precyzuje, kto jest organem wykonawczym);
- art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określający, że *gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji organu wykonawczego gminy* – (ten przepis konkretnie definiuje zakres uprawnień organu wykonawczego);
- art. 46. ust. 1. ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: *Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą* – (zasady reprezentacji gminy).

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy jednoznacznie stwierdzić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, decyzje w zakresie wyznaczania członków rad nadzorczych (jako reprezentantów gminy) spółek z udziałem kapitałowym gminy, mogą być podejmowane wyłącznie przez uprawniony do tego organ wykonawczy gminy, tj. w analizowanym przypadku – Prezydenta Miasta Gliwice. Takie decyzje powinny być podejmowane w formie *Zarządzenia Prezydenta Miasta* na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 46 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, i udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>136</sup>. Przedstawiając kolejne argumenty po-

<sup>134</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>135</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>136</sup> Jako oświadczenia woli w ramach przysługujących kompetencji, powinny być wydawane w formie zarządzeń, nadaje się im numery, ewidencjonuje i podaje do publicznej wiadomości w BIP, aby istniała możliwość kontroli poczynań władzy przez społeczeństwo. Nadawanie kolejnych numerów i upublicznianie tych dokumentów jest ponadto odzwierciedleniem ustawowej zasady, że działania organów gminy są jawne.

twierdzące słuszność przedstawionego rozumowania i sformułowanej konkluzji, warto podkreślić, że w Urzędzie Miasta Łodzi, jak również w innych badanych przez mnie urządach miejskich, wszystkie decyzje w zakresie wyznaczania kandydatów do spółek z udziałem kapitałowym gminy są podejmowane w formie zarządzeń Prezydenta Miasta na podstawie art. 30 ust 2 pkt 3., oraz są opublikowane w BIP.

Dokonując charakterystyki uprawnień Prezydenta w zakresie wyznaczania członków rad nadzorczych z udziałem kapitałowym gminy, warto zauważyć, że decyzje te:

- należą do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego gminy;
- nie muszą być konsultowane z Radą Miejską;
- nie wymagają żadnych szczegółowych wyjaśnień, argumentacji, uzasadnienia;
- z reguły są konsultowane w gronie zaufanych partyjnych protektorów, popleczników;
- służą realizacji partykularnych celów z góry wskazanych tzw. zaufanych osób;
- są arbitralne i cechują się stronniczością;
- można zauważyć, że stosowana przy ich podejmowaniu procedura ma dalsze konsekwencje – w postaci wyboru przez radę składu zarządu spółki.

W efekcie więc, **prezydent miasta używa de facto prawo do jednoosobowego podejmowania kluczowych decyzji związanych z zarządzaniem majątkiem komunalnym gminy, ponieważ może dowolnie kształtować skład rad nadzorczych, a w rezultacie wpływać na obsadę zarządów podległych spółek.**

### **Kto ma prawo powołać prezydenta do rady spółki z udziałem gminy?**

Czynność prawna, mająca na celu upoważnienie (przyznanie kompetencji) do występowania

w imieniu zgromadzenia wspólników i składania prawomocnych oświadczeń woli w imieniu Gminy, może być wyłącznie dokonana przez właściwy organ wykonawczy gminy na podstawie art. 31 w zw. z art. 33 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tzn. powinno zostać podpisane zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie upoważnienia zastępcy do reprezentowania Gminy na Zgromadzeniu Wspólników Spółki.

W trakcie prowadzonych badań okazało się, że rzecznik prezydenta stwierdził, iż zgodnie z obowiązującym prawem, rada miejska wyznaczyła Prezydenta Miasta Gliwice do rady nadzorczej spółki KSSE SA w Katowicach. Przegłosowana w 2007 r. uchwała Rady Miejskiej została podjęta w oparciu o następujące przesłanki prawne:

*Na podstawie przepisów: art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt. 2) ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 1994 r., Nr 123, poz. 600 z późn. zm.), art. 10a) ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.), na wniosek Przewodniczącego Rady Miejskiej, Rada Miejska w Gliwicach uchwala:*

#### § 1

*Zgłosić Prezydenta Miasta Gliwice do objęcia stanowiska członka Rady Nadzorczej Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Spółka Akcyjna w Katowicach, w charakterze osoby reprezentującej miasto Gliwice.*

#### § 2

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

#### § 3

*Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej poprzez zobowiązanie go do poinformowania*

owania Zarządu Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Spółka Akcyjna w Katowicach o podjęciu niniejszej uchwały.

Analizując przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach, należy zwrócić uwagę na to, czego ona dotyczy: *zgłosić Prezydenta Miasta Gliwice do objęcia stanowiska członka Rady Nadzorczej Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Spółka Akcyjna w Katowicach, w charakterze osoby reprezentującej miasto Gliwice*, co nie może być skuteczną czynnością prawną tożsamą z decyzją o formalnym wyznaczeniu do rady nadzorczej KSSE SA, ponieważ takich kompetencji Rada Miejska w Gliwicach nie posiada<sup>137</sup>.

Trzeba również zauważyć, że uchwała RM weszła w życie z dniem podjęcia tj. 15 lutego 2007 r., a tymczasem w swoim oświadczeniu majątkowym Prezydent Gliwic podaje, że funkcje w radzie nadzorczej KSSE SA w Katowicach sprawuje od lipca 2007 r.<sup>138</sup>. Kolejny fragment uchwały RM zawiera następujące zdanie: *Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej poprzez zobowiązanie go do poinformowania Zarządu Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Spółka Akcyjna w Katowicach<sup>139</sup> o podjęciu niniejszej uchwały*, natomiast zgodnie z

art. 7 ust. 1 pkt. 2) ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>140</sup>, który wskazano w uchwale, powoływanie członków rad nadzorczych należy do kompetencji Walnego Zgromadzenia.

Należy raz jeszcze podkreślić, że ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przyznaje radzie miejskiej kompetencje do podejmowania uchwał w zakresie czynności prawnych literalnie zdefiniowanych w art. 18<sup>141</sup>. Zgodnie z art. 18 ust 1.: *Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*, a żadne z cytowanych w uchwale przepisów ustaw, nie przyznają Radzie Miejskiej prawa wyznaczania członków rad nadzorczych spółek z udziałem kapitałowym gminy, i to niezależnie od tego jaką funkcję pełni osoba wskazana jako reprezentant gminy.

Każda gmina posiada osobowość prawną, co oznacza, że jako osoba prawna działa poprzez swoje organy, którymi są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta – art. 11a). Co więcej, przewodniczący Rady Miejskiej nie jest uprawniony do *kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowania jej na zewnątrz*, a tym bardziej do występowania *w imieniu miasta Gliwice<sup>142</sup>*, bo jest to bezspornie sprzeczne z art. 31

<sup>137</sup> Zob. <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/prezydent-gliwic-wyznaczony-do-rady-nadzorczej-ksse-niezgodnie-z-prawem,43305.html> [20.02.2013r.].

Uchwały rady gminy są zasadne w przypadku takich czynności prawnych jak m.in.: tworzenie gminnych spółek kapitałowych, wyposażanie ich w majątek, ich likwidowanie i reorganizowanie. Czynności te są zaliczane do przekraczających zwykły zarząd, do którego posiada uprawnienia wójt, burmistrz i prezydent miasta.

<sup>138</sup> Zob.

[http://bip.gliwice.eu/pub/oswiadczenia/12533\\_172\\_4485.pdf](http://bip.gliwice.eu/pub/oswiadczenia/12533_172_4485.pdf) [20.02.2013r.].

<sup>139</sup> Zob. [http://www.ksse.com.pl/BIP\\_KSSE\\_S.A.\\_w\\_Katowicach](http://www.ksse.com.pl/BIP_KSSE_S.A._w_Katowicach) –

<http://www.bip.gov.pl/subjects/view/6699>;

organy spółki: rada nadzorcza liczy 5 członków, zarząd jest 6-cio osobowy (dla porównania w LSSE SA zarząd liczy 2 osoby), charakterystyczny jest brak informacji o strukturze właścicielskiej i kompetencjach organów, <http://www.ksse.com.pl/> [08.01.2013 r.].

<sup>140</sup> Dz.U. z 1994 r., Nr 123, poz. 600 z późn. zm. Ob. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070420274> [08.01.2013r.].

<sup>141</sup> Dla porównania: Uchwała Nr VIII/266/2007 Rady Miejskiej w Gliwicach z 12 lipca 2007 r. w sprawie podjęcia czynności umożliwiających wprowadzenie na Giełdę Papierów Wartościowych spółek z udziałem miasta Gliwice, została podjęta (w ramach kompetencji przysługujących radzie miejskiej) na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142 poz 1591 z późn. zm.), na wniosek Prezydenta Miasta. Zob.

<http://bip.gliwice.eu/pub/uchwaly/9742.pdf> [20.02.2013r.].

<sup>142</sup> Por. Uchwała Rady Miejskiej jest „w sprawie: *zgłoszenia przez miasto Gliwice...*

Przyjmując tok rozumowania wnioskodawcy tej uchwały, przewodniczący rady w imieniu miasta Gliwice mógłby np. zatrudniać pracowników w urzędzie,

ustawy z o samorządzie gminnym<sup>143</sup>. Tak więc nie ma on prawa podejmować w tym zakresie czynności prawnych, a zgodnie z art. 58 Kodeksu cywilnego<sup>144</sup>, czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna.

W analizowanym przypadku rozstrzygające znaczenie ma ustawa o samorządzie gminnym<sup>145</sup>: Art. 91. ust 1. *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.*

Czy oznacza, że jeśli wojewoda śląski wcześniej nie zauważył błędów prawnych w uchwaleniu RM to już nic nie można zrobić? Otóż nie! Te kwestie zostały uregulowane zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa: Art. 93. ust.1. *Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.*

Jednakże najbardziej kuriozalne i zadziwiające jest prawne uzasadnienie zasadności podjęcia przez Radę Miejską omawianej ustawy, które brzmi następująco: (...) *Zgłoszenie jest uzasadnione uwzględniając fakt, że funkcję przedstawicieli innych miast – akcjonariuszy KSSE w Radzie Nadzorczej także pełnią prezydenci tych miast.* (...) Warto dodać, że pod takim uzasadnieniem podpisał się ówczesny przewodniczący Rady Miejskiej (obecnie poseł na Sejm)<sup>146</sup>, jak również jej treść

musiała zostać zaakceptowana przez obsługę prawną urzędu.

Ten fragment jest niezwykle pouczającą egzemplifikacją, jak podejmowane są w Polsce decyzje przez radnych (merytoryczne argumenty), i jaką ponoszą odpowiedzialność za swoje działania.

### Odpowiedzialność za złamanie ustawy antykorupcyjnej

Te kwestie precyzyjnie określają przepisy prawa – ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne:

1) ustawy o samorządzie gminnym Art. 5. *Naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4, przez osoby:*

1). *wymienione w art. 2 pkt 1-4 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika,*  
2). *wymienione w art. 2 pkt 5-10 stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska.*

3). *pełniące funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje wygaśnięcie ich mandatu*

2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Art. 98a. ust 1. *Jeżeli właściny organ gminy, wbrew obowiązkom wynikającym z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6, oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.*

podpisywać umowy np. na budowę TDS, czy hali Po-dium.

<sup>143</sup> Art. 31. *Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.*

<sup>144</sup> Zob. szerzej: Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz. 93, z późn. zm.).

<sup>145</sup> Zob. szerzej: Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142 poz 1591, z późn. zm.).

<sup>146</sup> Zob. <http://info-poster.eu/jan-kazmierczak-uzasadnil-radni-uchwalili/> [20.02.2013 r.].

Można powiedzieć, że sankcje związane wyłącznie z odpowiedzialnością służbową – czego skutkiem może być rozwiązanie umowy o pracę lub odwołanie ze stanowiska – nie stanowią w istocie poważnych argumentów, które skutecznie ograniczyłyby te patologie w praktyce zarządzania. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku osób pełniących ważne funkcje publiczne z wyboru, ponieważ dla nich wygaśnięcie mandatu może być często niepowetowaną stratą.

Opisywane zagadnienia odnoszą się do konsekwencji, jakie mogą ponieść osoby, które niegodnie z prawem zasiadały w radach nadzorczych. Na podstawie analizy wydarzeń z ostatnich dni (luty 2013 r.), okazuje się, że również **bardzo poważną odpowiedzialność mogą ponieść osoby, które dokonywały wyznaczania niezgodnie z prawem osób do rad nadzorczych**, co jest bardzo ważne w kontekście prowadzonych rozważań. Po pierwsze, jak dotąd nieliczni prezydenci miast mieli świadomość, że podejmowane przez nich arbitralne decyzje mogą wiązać się z odpowiedzialnością karną.

Oto przykład. 19 lutego 2013 r. prokurator ogłosił byłemu Prezydentowi Miasta Wałbrzycha, zarzut popełnienia czynu zabronionego tzw. przekroczenia uprawnień, zarzucając mu, że w okresie od 28 lutego do końca kwietnia 2008 r. przekroczył swoje uprawnienia w ten sposób, że wbrew obowiązującym przepisom prawa, powołał cztery osoby do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych spółek komunalnych: Aqua-Zdrój sp. z o.o. oraz Miejski Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o., które w chwili powołania pozostawały za wynagrodzeniem członkami rad nadzorczych innych spółek komunalnych Gminy Wałbrzych, a które przed powołaniem nie złożyły wymaganych oświadczeń o braku przeszkód prawnych do pełnienia powierzonych funkcji<sup>147</sup>.

<sup>147</sup> Prowadzenie śledztwa powierzono Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu Delegatura we Wrocławiu.

Na skutek powołania, osoby te pobrały wynagrodzenie za okres od marca do 31 grudnia 2008 r. w łącznej kwocie 28.881,32 zł. Z tego powodu prokuratura uznała, że podejrzany zarzuconego mu przestępstwa dopuścił się w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez te osoby (art. 231 § 2 Kk)<sup>148</sup>. Występek ten zagrożony jest karą od roku do 10 lat pozbawienia wolności.

Uszczegóławiając zarzuty wobec byłego prezydenta Wałbrzycha, prokuratura stwierdziła, że kwestię powoływania członków rad nadzorczych regulowały (i nadal regulują) m.in. przepisy ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>149</sup>, która została wnikliwie przeanalizowana w niniejszym opracowaniu.

Niezależnie od zakończenia tej sprawy, warto zwrócić uwagę na treść przesłanego do mediów wyjaśnienia byłego Prezydenta, w którym pisze, że: *Decyzje o powołaniu i składzie rad nadzorczych były przejrzyste i jawne. Podejmowane w oparciu o opinie Biura Prawnego i Biura Strategii i Analiz Urzędu Miejskiego, które zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym miały obowiązek kontroli spółek miejskich, prowadzenia spraw kadrowych władz spółek, weryfikacji i sprawdzenia możliwości objęcia przez poszczególnych kandydatów stanowiska w radzie nadzorczej.*

<sup>148</sup> Zob. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553, z późn. zm.) art. 231:

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

<sup>149</sup> Zob. Prokuratura podaje szczegóły dotyczące zarzutów wobec byłego Prezydenta Wałbrzycha, źródło:

<http://www.swidniczka.com/news/single/init/article,13104> [20.02.2013r.]. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że informacja została szeroko rozpropagowana w lokalnych mediach oraz przez TVN <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-wroclaw,44/byly-prezydent-walbrzycha-z-zarzutami-grozi-mu-10-lat,307200.html>

*Nadzór nad Biurem sprawował Wiceprezydent Miasta. Ani Miasto ani Spółki nie poniosły szkody finansowej, gdyż gdyby powołano do rad nadzorczych inne osoby, diety i tak musiałyby być wypłacone. Podobne sytuacje występują w innych gminach w Polsce ze względu na istnienie niejednoznacznego stanu prawnego<sup>150</sup>.*

## Refleksje i wnioski

Pierwsza refleksja dotyczy ostatniej części wyjaśnień byłego prezydenta Wałbrzycha – zawarte tam stwierdzenie jest zgodne z ustaleniami moich badań empirycznych, ponieważ rzeczywiście nie jest to odosobniony przypadek Wałbrzycha czy Gliwic. To tylko pojedyncze przypadki rozpowszechnionego zjawiska. Tu jednak warto zwrócić uwagę, że w przypadku analogicznych sytuacji wystąpienia takich patologii, z reguły podejmowane były niezwłocznie określone działania przez komisje rewizyjne Rady Miejskiej. Stosowne rozstrzygnięcia podejmował szybko organ nadzoru jakim jest wojewoda. Natomiast tolerowanie takiego stanu rzeczy przez ponad trzy lata, jak to miało miejsce w Gliwicach, jest pierwszym takim przypadkiem w trakcie prowadzonych przeze mnie badań.

Druga myśl nawiązuje do przesłanek wzmacniających słuszność i aktualność podjętej przeze mnie problematyki badawczej oraz celowości upowszechnienia zaprezentowanych rozważań: **przepisy prawa w tym względzie są niejednoznaczne i pozwalają na instrumentalne ich interpretowanie.**

Kolejne przemyślenia mają szerszy wydźwięk, ponieważ analizowane wydarzenia powinny wreszcie uzmysłowić lokalnym wło-

darzom, iż mogą oni nawet po latach zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje decyzje. W tym znaczeniu opisywane działania prokuratury i CBA spełniają ważną funkcję prewencyjną, jak również mogą wzmacniać poczucie zaufania do państwa i jego organów. Można z pełnym przekonaniem powiedzieć, że dodatkowo pogłębiają wiarę w podstawowe wartości zapisane w naszej konstytucji, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej* (art. 2<sup>151</sup>).

Analizując postawy oraz zachowania miejscowych urzędników trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>152</sup>, przepisy prawa pracy określające ich status prawny powstały *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny*. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki trudno jest zaakceptować i uznać, że można bagatelizować i nie reagować na ewidentne przykłady nepotyzmu, kolesiostwa oraz arogancji ze strony niektórych prezydentów miast. Sprawowanie funkcji publicznej to nie tylko przywileje i zaszczyty, ale przede wszystkim poczucie odpowiedzialności za podejmowane działania. Niestety, jak pokazuje praktyka, jest to raczej rzadkie zjawisko, a szczególnie bezkarnie czują się osoby piastujące swoje stanowisko w wyniku bezpośrednich wyborów, przez kolejną kadencję z rządu.

Problem polega jednak na tym, że ci urzędnicy są opłacani z pieniędzy podatników, zaś w swojej pracy decydują o wydawaniu publicznych środków, a nie swoich prywatnych. Mieszkańcy niestety tolerują i ignorują takie

<sup>150</sup> Zob. *Prokurator postawił zarzuty byłemu Prezydentowi Wałbrzycha*, <http://walbrzych.naszemiasto.pl/artukul/1739503,prokurator-postawil-zarzuty-bylemu-prezydentowi-walbrzycha,id,t.html> [20.02.2013r.].

<sup>151</sup> Źródło:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [20.02.2013 r.].

<sup>152</sup> Zob. szerzej: Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 r. Nr 223 poz. 1458, z późn. zm.).



nieprawidłowości, o czym koniecznie należy wspomnieć przy okazji prowadzonych rozważań. Ponadto te przypadki pokazują znaczenie aktywności lokalnej społeczności, która powinna wykazywać zdecydowanie większe zainteresowanie sprawami gminy i tego w jaki sposób zarządza się wspólnym ich majątkiem.

Nie ulega wątpliwości, że istotne znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności osób, które dokonywały wyznaczania kandydatów do rad nadzorczych spółek komunalnych, będzie miała następująca kwestia: czy decyzje (czynności prawne) były podejmowane świadomie z pełną wiedzą o ich niezgodności z obowiązującym prawem?

W badanym przypadku tj. miasta Gliwice, trudno jest uznać, że prezydent, który jest odpowiedzialny za przyjmowanie oświadczeń majątkowych swoich zastępców, nie wiedział, że jego podwładny już został przez niego wyznaczony do jednej spółki z większościowym udziałem gminy. Co ciekawe, z końcem roku 2012 r. wyłącznie na stronie internetowej spółki Piast Gliwice SA ukazał się lakoniczny komunikat, że od nowego roku zmienia się skład rady nadzorczej (bez pierwszego wiceprezydenta), ale czy taki sprytnie pomyślany zabieg zakończy całą sprawę?

Wydaje się, że przykładem dobrych praktyk w tym względzie może być Urząd Miasta Łodzi, gdzie w Biuletynie Informacji Publicznej, jest odpowiednia zakładka, zawierająca bieżąco aktualizowane informacje dotyczące składu organów podległych spółek, a także bez trudu można odszukać wszystkie zarządzenia prezydenta w sprawie wyznaczania członków rad nadzorczych. Wypada żałować, że w Gliwicach sytuacja jest biegunowo odmienna, ponieważ nie wszystkie informacje są podawane w BIP, co jest kolejnym przykładem działań, niezgodnych z prawem<sup>153</sup>.

<sup>153</sup> Zob. szerzej: <http://info-poster.eu> [20.02.2013 r.].

\* \* \*

Na koniec warto raz jeszcze podkreślić, że dogłębne rozpoznanie i zrozumienie rzeczywistych celów oraz prawdziwych motywów działań władz samorządowych w procesach wyznaczania członków rad nadzorczych miejskich spółek, wymaga dokonania diagnozy kolejnych procesów związanych z podejmowaniem decyzji rodzących określone skutki finansowe. Są to przede wszystkim czynności prawne, których rezultatem jest zatrudnianie zaufanych pracowników na intratnych stanowiskach, podpisywanie lukratywnych umów (kontraktów) z firmami zewnętrznymi, przygotowywanie SIWZ w postępowaniach przetargowych pod z góry upatrzonych beneficjentów (skuteczne eliminowanie konkurencji), dzięki czemu tworzy się niesłychanie silna sieć wzajemnych powiązań, zależności i interesów – zapewniająca osiągnięcie wymiernych korzyści finansowych przez wąski krąg wybranych osób i organizacji.

Do wiedzy na ten temat ma dostęp tylko wąska grupa wtajemniczonych osób, bo tak właśnie działa każdy system władzy. Dzięki rozstrzygnięciom wyborczym, każda ekipa, która się „dorwie” do władzy postępuje dokładnie w ten sam sposób, różnią się jedynie sprawnością działania, zakresem zawłaszczania majątku gminy i siłą natężenia procesów wydawania pieniędzy publicznych, a społeczeństwo daje na to przyzwolenie<sup>154</sup>. Jest to smutne i przerażające, ale niestety prawdziwe.

<sup>154</sup> Innym bulwersującym przykładem może być postawa burmistrza Aleksandra k. Łodzi, który *pełniąc swój urząd sam siebie zgłosił do rady nadzorczej miejskiej spółki i pobierał tam wysokie wynagrodzenie. W okresie od 2004 do 2011 roku był członkiem rady nadzorczej aleksandrowskiej spółki Ciepłownia. W sumie dodatkowo zarobił prawie trzysta tysięcy złotych. Jednak według przepisów nie miał do tego prawa bo jest prokuratorem w stanie spoczynku. Burmistrz twierdzi, że nie zrobił niczego niezgodnego z prawem a pieniędzy nie ma zamiaru oddawać. W tym przypadku łączenia funkcji prokuratora i członka rady nadzorczej, Burmistrza jedynie ukarał Sąd Dyscy-*

W rezultacie mamy do czynienia z podziałem na wąską grupę uprzywilejowanych beneficjentów tego systemu, a z drugiej strony bardzo liczną grupę osób wykluczonych, którzy nie mają nawet prawa zabrania głosu. Ci ludzie nie mają już wiary, energii ani siły walczyć z systemem, który zdominował nasze życie społeczno-gospodarcze. **Bierność społeczeństwa, brak zainteresowania wspólnymi sprawami, a także brak odpowiedniej edukacji z tego zakresu, są dodatkowymi czynnikami, które stanowią podłoże do umacniania wykreowanych sieci powiązań.**

Naiwnością jest myślenie, że radni (umieszczeni na listach wyborczych przez lokalnych partyjnych baronów), do których należy m.in. sprawowanie nadzoru i bieżącej kontroli nad poczynaniami prezydentów miast, będą żywotnie zainteresowani i skłonni poświęcać swój czas oraz przejawiać zaangażowanie na rzecz rozliczania pojawiających się patologii.

Doświadczenie uczy i podpowiada, że ustawowa formuła, że *Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy*<sup>155</sup>, dość często w praktyce jest zastępowany myśleniem o załatwieniu swoich partykularnych interesów, tj. objęciem wysokopłatnej posady, załatwieniem pracy dla najbliższych i znajomych, załatwieniem intratnych zleceń dla zaprzyjaźnionych firm, itd.

*Dr Waldemar Walczak jest członkiem łódzkiego oddziału TNOiK, pracownikiem naukowo-dydaktycznym Uniwersytetu Łódzkiego, autorem monografii „Nauka o organizacji”, kilkudziesięciu artykułów poświęconych problematyce współczesnego zarządzania, współautorem monografii „Zarządzanie wiedzą we współczesnych przedsiębiorstwach – ujęcie multidyscyplinarne”.*

[waldek.lodz@wp.pl](mailto:waldek.lodz@wp.pl)

---

*linarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Burmistrz odwoływał się od tego orzeczenia do Sądu Najwyższego, ale nic nie osiągnął. Musiał zaprzestać pracy w radzie nadzorczej Ciepłowni, co stało się w 2011 roku. Kara ze strony sądu dyscyplinarnego nie niesie ze sobą żadnych konsekwencji związanych z działalnością samorządową.*

Źródło:

<http://www.tvp.pl/lodz/aktualnosci/kryminalne/czy-burmistrz-aleksandrowa-zlamal-prawo/10014887>  
[07.02.2013r.].

<http://www.dzienniklodzki.pl/arttykul/760643,solidarna-polska-chce-glowy-burmistrza-lipinskiego,id,t.html?cookie=1> [12.02.2013r.].

---

<sup>155</sup> Zob. szerzej: Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)