

Emilia Gulińska¹

Nepotyzm a zaufanie społeczeństwa do instytucji państwa

Wstęp

Jedną z najważniejszych patologii życia publicznego w Polsce wydają się być, szeroko występujące i głęboko zakorzenione w kulturze politycznej i w kulturze organizacyjnej administracji, a także w świadomości społecznej, zjawiska faworytyzmu i protekcji pojawiające się w praktyce naboru, promocji i obsadzania stanowisk w administracji publicznej. Naruszają one normy prawne, zasady i system wartości demokratycznego rządzenia i są obiektywnie szkodliwe dla sprawności funkcjonowania administracji publicznej². Celem niniejszego opracowania jest analiza wpływu zjawiska nepotyzmu na zaufanie społeczeństwa do instytucji państwa w świetle przepisów prawa, orzecznictwa sądowego oraz praktycznego działania prawa.

Punktem wyjścia jest omówienie prawa dostępu do służby publicznej. Następnie przedstawione zostało pojęcie i istota zjawiska nepotyzmu. Kolejne rozważania dotyczą zasady obiektywizmu w administracji publicznej oraz zasady jawności naboru wynikające z innych ustaw, m.in. z ustawy o pracownikach samorządowych.

W pracy została wykorzystana metoda dogmatyczno-egzegetyczna służąca do przeprowadzenia analizy aktualnie obowiązujących regulacji prawnych oraz metoda funkcjonalizmu prawniczego, która polega na przywołaniu judykatury Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

1. Prawo dostępu do służby publicznej

Prawo dostępu do służby publicznej zostało uregulowane w art. 60. polskiej ustaw zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w myśl które-

¹ Magister administracji, doktorantka na kierunku Prawo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Adres e-mail: emi.gul@wp.pl

² W. Mikułowski, *Faworyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, w: *Patologie w administracji publicznej*, (red.) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 441.

go obywatele polscy, korzystający z pełni praw publicznych, mają dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach³. Analogiczny pogląd wyraża, w art. 21 ust. 2, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe ONZ na III Sesji w Paryżu 10 grudnia 1948 r., zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju⁴. Powyższe prawo uregulowane zostało także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku, 19 grudnia 1966 r., który w art. 25 lit. co stanowi, że każdy obywatel bez żadnej dyskryminacji i bez uzasadnionych ograniczeń ma prawo i możliwości dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości⁵. Wskazane przepisy niemal identycznie określają istotę prawa równego dostępu do służby publicznej. Postrzegane jest ono jako swoisty ekwiwalent prawa obywateli do partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy publicznej⁶.

Art. 60. polskiej ustawy zasadniczej nie gwarantuje prawa do awansu osobom przyjętym do służby publicznej. Natomiast staranie się o przeniesienie na wyższe stanowisko nakłada się z reguły z kandydowaniem na to stanowisko nie tylko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej, ale także osób, które ubiegają się o dane stanowisko, nie należąc jeszcze do służby publicznej. Z tego względu konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej musi zostać odniesione do poszczególnych rodzajów stanowisk w obrębie służby publicznej. Rozważane prawo obejmuje nie tylko ogólne prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej w ogóle, ale także prawo do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby, a przedstawione wyżej gwarancje, dotyczące dostępu do służby publicznej, muszą odnosić się do procedur obsadzania poszczególnych

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 2009, Nr 114, poz. 946 ze zm.).

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na III Sesji w Paryżu dnia 10 grudnia 1948 r., https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/pdpc.pdf [dostęp: 26 – 10 – 2018].

⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

⁶ G. Lubeńczyk, *Prawo równego dostępu do służby publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, 2017, 2, s. 47.

rodzajów stanowisk w służbie publicznej. Gwarancje te zapewniają jednakową ochronę kandydatów już zatrudnionych w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby. Należy podkreślić, że art. 60. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej, gwarantuje jednak każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach⁷. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 10 maja 2000 roku, orzekł, że art. 60., ustanawiając nakaz skierowany do ustawodawcy wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasadę sprawiedliwości wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP⁸, zasadę równego traktowania, o której stanowi art. 32. ust. 1 ustawy zasadniczej⁹, jak również zasadę zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym¹⁰ wyrażoną w art. 32. ust. 2 Konstytucji RP¹¹.

Według H. Szewczyk każdy ma powszechny i równy dostęp do służby publicznej, o ile odpowiada wymogom stawianym w zakresie kwalifikacji i umiejętności oraz postawy etycznej¹². Katalog ten przedstawia się następująco: wymóg, aby kryteria materialne ograniczające dostęp do służby publicznej były racjonalnie uzasadnione i zgodne z zasadami proporcjonalności i równości; wymóg precyzyjnego określenia obiektywnych kryteriów naboru do służby dla poszczególnych stanowisk; wymóg stworzenia gwarancji formalnych dla prawidłowości rekrutacji; wymóg stworzenia procedury weryfikacji podejmowanych decyzji o naborze¹³.

⁷ Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, LEX.

⁸ Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

⁹ Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000 poz. 109.

¹¹ Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

¹² H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 39.

¹³ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej*

Pogląd ten potwierdza Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialno-prawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Należy podkreślić, że istota prawa, wyrażona z art. 60. ustawy zasadniczej, nie wyczerpuje się w prostym potwierdzeniu zasady równego traktowania w obszarze stosunków związanych z dostępem do służby publicznej. Jest to bowiem w tych relacjach gwarancja silniejsza, wyraźniej ograniczająca swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad dostępu do służby publicznej¹⁴. Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie oznacza roszczenia o dopuszczenie do konkretnego stanowiska w służbie publicznej, lecz sprowadza się wyłącznie do konieczności zagwarantowania tzw. „równych szans”¹⁵.

Zakaz albo ograniczenie dostępu do służby publicznej, wynikające tylko z ustawy może polegać na ustanowieniu ustawowych zakazów zatrudnienia określonych osób w służbie publicznej, względnych ograniczeń w podejmowaniu dodatkowych zajęć zarobkowych albo uzależnieniu dostępu do wykonywania określonych rodzajów prac od podjęcia określonego aktu przez właściwy organ. Ograniczenie dostępu do służby publicznej może się też wiązać z zakazem łączenia określonych funkcji z pracą w służbie publicznej¹⁶.

Polskiej, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, LEX.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06.

¹⁵ M. Wiązek, *Glosa do wyroku TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06*, *Przegląd Sejmowy*, 2009, 1, s. 196.

¹⁶ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, dz. cyt. s. 39.

Reasumując prawo dostępu do służby publicznej przysługuje osobie fizycznej, będącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, która korzysta z pełni praw publicznych. Warto także podkreślić, że rolą jednakowych zasad w dostępie do służby publicznej jest zagwarantowanie równych szans wszystkim kandydatom ubiegającym się o dane stanowisko. Kolejnym punktem rozważań będzie wyjaśnienie terminu: nepotyzm.

2. Czym zatem jest zjawisko nepotyzmu?

Geneza omawianego pojęcia sięga czasów średniowiecza, gdy papież i biskupi starali się zapewnić pozycję społeczną i majątek swoim nieślubnym synom, określanym mianem siostrzeńców. Czasami przybierało to formę podnoszenia do godności kardynalskiej, co miało zapewnić kontynuację tzw. dynastii papieskiej. Za przykład może posłużyć papież Kalikst III z rodziny Borgia, który uczynił kardynałami dwóch swoich siostrzeńców, jeden z nich został papieżem Aleksandrem VI, drugi natomiast został później papieżem Pawłem III. Praktykom tym kres położyła bulla papieża Innocentego XII z 1692 r., która raz na zawsze zakazała papieżom nadawania urzędów swoim krewnym¹⁷.

Zatem przez pojęcie nepotyzmu rozumie się wykorzystywanie stanowiska służbowego do protegowania krewnych i przyjaciół, w zakresie umów o pracę, dzieło lub zlecenie, awansów, jak również nagród¹⁸. Tak pojęty nepotyzm może się także przejawiać w faworyzowaniu, np. syna przy mianowaniu na kierownicze stanowisko w urzędzie administracji samorządowej, zwłaszcza gdy nie ogranicza się ono do zapewnienia przywileju pierwszeństwa przed innymi równorzędnymi kandydatami i oznacza traktowanie dziecka jako kandydata jedyne, i takiego, który nie musi spełnić żadnych wymagań określonych w ustawie bądź w statucie¹⁹.

W celu uniknięcia powyższego zjawiska ustawa o pracownikach samorządowych w art. 26. wprowadza zakaz podległości służbowej. Jest to przepis bezwzględny, a w razie zaistnienia stanu niezgodnego z prawem

¹⁷ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka w służbie publicznej*, Warszawa 2010, s. 234–237.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2016 r., V CSK 517/15, dostępny: www.sn.pl.

¹⁹ Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 2001 r., I PKN 578/00, LEX.

na osobie odpowiedzialnej za daną jednostkę spoczywa obowiązek przywrócenia stanu niezgodnego z prawem. Przepis ten nie zawiera żadnych wyraźnych sankcji za jego naruszenie. Wszelako wskazówką w tej mierze jest przede wszystkim okoliczność, że nie przewiduje on żadnych wyjątków od zawartego w nim obowiązku. Jest przepisem obowiązującym bezwzględnie. Prócz tego został stworzony jako jedna z gwarancji prymatu interesu publicznego w działaniu urzędników. Z całą pewnością jego naruszenie nie może być potraktowane jako sytuacja błaha. Osoby winne zaistnienia stanu sprzecznego z tym przepisem muszą być potraktowane jako popełniające podstawowy delikt pracowniczy ze wszystkimi jego konsekwencjami. Są to zatem potencjalnie zarówno obaj pracownicy zatrudnieni w niedozwolonej przepisem bliskiej osobistej relacji, jak i ewentualnie inne osoby (głównie ich zwierzchnicy), które ten stan rzeczy tolerują lub, co gorsza, stwarzają. W grę wchodzi zarówno sankcje kodeksowe, włącznie z możliwością rozwiązania stosunków pracy bez wypowiedzenia, jak i przewidziane w samorządowych ustawach ustrojowych na wypadek naruszenia prawa w szczególnej sytuacji, pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, brak wprowadzenia regulacji bezpośrednio zagrażającej utratą mandatu za naruszanie komentowanego przepisu, niemniej utrzymywanie się takiej sytuacji, mimo ostrzeżenia ze strony wojewody jako organu nadzoru, może doprowadzić do definitywnego odwołania organu²⁰.

Należy także podkreślić, że podstawowym celem administracji publicznej jest służba społeczeństwu. Nie może zatem dochodzić do sytuacji, w której funkcjonariusz publiczny podlega osobie pozostającej z nią w pokrewieństwie lub dba o interesy swojego krewnego. Istnieje bowiem uzasadnione podejrzenie, że więzi rodzinne uniemożliwiają realizację celu ogólnospołecznego oraz realizację jednej z podstawowych zasad działania urzędniczego, jaką jest zasada obiektywizmu. Nie może również dochodzić do sytuacji, w której zamiast kandydata o najlepszych kwalifikacjach zostaje zatrudniona osoba, która jest jedynie skoligacona z kimś ważnym w urzędzie. To niewątpliwie wpływa negatywnie na poziom usług

²⁰Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 121/17, dostępny: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

świadczonych, przez ten urząd, a pośrednio obniża zaufanie obywateli do obiektywności decyzji danego organu władzy²¹.

3. Zasada obiektywizmu w administracji publicznej

Zdaniem Z. Kmiecika obiektywizm i bezstronność organów administracji jest zasadą, której zakres rozciąga się na wszystkie sfery ich działalności. Bez względu na stopień związania z prawem obowiązują, określone ustawowo, procesowe gwarancje jej przestrzegania w postaci instytucji wyłączenia organu i jego pracowników od udziału w postępowaniu. Są one wsparte odpowiednimi sankcjami, mającymi wymusić należyty sposób procedowania²².

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organ, podejmując decyzję administracyjną, jest związany rygorami procedury administracyjnej, określającej jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego i orzekania. Musi więc przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej, której realizacja wymaga, aby dopuścić jako dowód w sprawie wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem²³. Trudno mówić o działaniu zgodnym z prawem, jeżeli organ nie ustala stanu rzeczy, od którego zależy zastosowanie konkretnego przepisu²⁴.

Natomiast W. Chróścielewski uważa, że z zasady prawdy obiektywnej, jak i z zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a także z samej istoty wyłączenia w postępowaniu administracyjnym, wynika, że intencją ustawodawcy było niedopuszczenie do sytuacji, w której mogłyby występować wątpliwości co do bezstronności zarówno pracowników organów administracji, jak i samego organu. Oznacza to, że niedopuszczalne powinno być prowadzenie przez wszystkie organy administracji

²¹ W. Borczyk, J. Filek, S. Kmak, M. Wójcik, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004, s. 12.

²² Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 119.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2018 r., VIII SA/Wa 355/18, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SA/Gd 382/18, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

publicznej postępowania administracyjnego i wydawanie decyzji administracyjnych w przypadku, gdy stroną tego postępowania, adresatem decyzji, ma być dany organ administracji lub jednostka samorządu terytorialnego, którą ów organ reprezentuje²⁵.

Według K. Burskiego zasada obiektywizmu musi być respektowana we wszystkich stadiach załatwiania spraw administracyjnych, niezależnie od rozwiązań ustrojowych ważących na toku instancji administracyjnych. W piśmiennictwie wskazuje się jednakże, że podstawa wyłączenia pracownika, zawarta w przepisach o cechach enumeracji wyczerpującej, nie może być jednakże przedmiotem wykładni rozszerzającej, nawet wtedy, gdy chodzi o zachowanie należytego stopnia obiektywizmu i bezstronności w załatwianiu indywidualnych spraw administracyjnych²⁶.

W jednym ze swoich orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracji w Łodzi orzekł, że organ prawidłowo ustalił zarówno stan faktyczny, jak i jego ocenę prawną, nie naruszając przepisów ani prawa procesowego, ani materialnego w sposób, który miałby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Materiał dowodowy, zgromadzony w aktach administracyjnych, potwierdza, że w prowadzonym postępowaniu zabezpieczono realizację zasady prawdy obiektywnej, podejmując wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zbierając i rozpatrując w sposób wyczerpujący cały materiał dowodowy²⁷.

J. Zimmermann podkreśla, że prawo administracyjne powinno używać takich instrumentów, żeby jego stosowanie było obiektywne, a także, aby organy stosujące prawo zawsze działały zgodnie z prawdą. W każdym swoim działaniu organ administracji publicznej powinien dążyć do działań prawdziwych i obiektywnych. W prawie administracyjnym ważne jest to z powodu występowania nierówności stosunku prawnego i z organem reprezentującym jeden punkt widzenia. Musi on jednak w swoim działaniu

²⁵ W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo”, 2003, 4, s. 32–44.

²⁶ K. Burski, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2016 roku, II GSK 366/15*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 2017, 6, s. 60 i n.

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2018 r., III SA/Łd 1918, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

wznieść się poza własny subiektywizm i zawsze traktować drugą stronę jak równorzędnego partnera w obliczu obiektywnie funkcjonującej normy prawnej²⁸.

Z punktu widzenia omawianej tematyki istotną zasadą jest także zasada jawności naboru w administracji publicznej.

4. Zasada jawności naboru w administracji publicznej wynikająca z innych ustaw

W polskim systemie prawnym nie istnieje definicja legalna jawności. Przez jawność można rozumieć stan względnie swobodnego dostępu obywateli do informacji będących w dyspozycji organów władzy publicznej oraz tych podmiotów, które wykonują funkcje władzy publicznej, stan wglądu w sprawy własne, a więc indywidualne i sprawy społeczne, a więc państwowe, lokalne oraz regionalne²⁹. Zdaniem P. Świtła jawność, jako zasada działania władzy publicznej, w tym administracji publicznej, w demokratycznym państwie może być uznawana za wzorzec działania tej władzy, który ulega przekształceniom wraz ze zmianami występującymi w życiu społecznym. Działalność władz publicznych stanowi naturalny przedmiot zainteresowania społeczeństwa. Zainteresowanie to, jeśli tylko zagwarantowana jest możliwość uzyskania informacji publicznej, przyczynia się do powstania wiedzy, która w realiach państwa demokratycznego powinna mieć przełożenie m.in. na decyzje polityczne obywateli wyrażane w wyborach czy referendach. Bez względu jednak na cel pozyskania wiedzy, czy faktyczne jej późniejsze wykorzystanie stwierdzić należy, że dążenie do uzyskania wiedzy o działalności władzy silnie wiąże się z człowieczeństwem i jest uzasadnione potrzebą realizacji innych praw wynikających z natury ludzkiej³⁰.

W świetle zasady ukształtowanej na gruncie art. 6. ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych pracownikiem

²⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 85.

²⁹ M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, Instytucje, Zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 153.

³⁰ P. Śwital, *Dostęp do informacji publicznej*, w: *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, (red.) J. Smarż, Radom 2018, s. 110.

samorządowym może być osoba, która: jest obywatelem polskim, ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, a także posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku³¹. Jednocześnie wobec pracowników samorządowych, dla których podstawę zatrudnienia stanowi powołanie, ustawodawca stanowi, że może nim być osoba, która spełnia przytoczone powyżej wymagania oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tym samym wobec pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie powołania ustawodawca nakłada obowiązek legitymowania się kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi do wykonywania pracy na tym stanowisku danej jednostki samorządu terytorialnego³².

Minimalne wymagania kwalifikacyjne, niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Osoba rekrutująca na takie stanowiska, jak: zastępca prezydenta m.st. Warszawy, zastępca prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu), zastępca wójta, burmistrza powinna posiadać wykształcenie wyższe oraz sześćioletni staż pracy. Kandydat ubiegający się o stanowisko sekretarza m.st. Warszawy, sekretarza miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców, sekretarza gminy powinien posiadać wykształcenie wyższe oraz czteroletni staż pracy. Osoba starająca się o stanowisko zastępcy skarbnika m.st. Warszawy, zastępcy skarbnika miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców, zastępcy skarbnika gminy powinna posiadać wykształcenie wyższe lub podyplomowe ekonomiczne oraz 3-letni staż pracy. Na stanowisku komornika wymagane jest wykształcenie wyższe albo średnie i 4-letni staż pracy. Dyrektor departamentu, kierownik wydziału powinien posiadać wykształcenie wyższe i 5-letni staż pracy. Natomiast osoba zatrudniona na stanowisku samodzielnego referenta, referenta,

³¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t. jedn. Dz. U. 2018 poz.1260).

³² Pismo z dnia 10 kwietnia 2009 r. dot. kwalifikacji głównych księgowych budżetu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, BMK-0660-557-e:1057/2009/MP.

kasjera, księgowego, archiwisty powinna legitymować się wykształceniem średnim oraz 2-letnim stażem pracy³³.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny³⁴. Należy wskazać, iż pracownikami zatrudnianymi na podstawie wymienionego przepisu, a objętymi procedurą naboru, są pracownicy samorządowi zatrudniani na podstawie mianowania i umowy o pracę. Podstawową przesłanką uzasadniającą rozpoczęcie procedury naboru jest istnienie wolnego stanowiska urzędniczego, które należy rozumieć w następujący sposób: istnieje ono w strukturze organizacyjnej danego pracodawcy samorządowego i wymaga obsadzenia, a zatrudnienie u danego pracodawcy wykonywane jest na podstawie umowy o pracę lub mianowania. W świetle powyższego należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy w strukturze organizacyjnej urzędu gminy, określonej w regulaminie organizacyjnym, przewidziane są stanowiska kierownika USC i jego zastępcy, istnieje obowiązek przeprowadzenia konkursu na te stanowiska. Powołanie zatem przez radę gminy kierownika USC lub jego zastępcy musi być poprzedzone procedurą naboru na te stanowiska, określoną w ustawie o pracownikach samorządowych³⁵.

Nabór na wolne stanowisko urzędnicze składa się z trzech etapów: ogłoszenia o naborze³⁶, rozstrzygnięcia merytorycznego³⁷ oraz podania do publicznej wiadomości wyników naboru³⁸.

Stanowiska obsadzone na podstawie wyboru to stanowiska organów jednostek samorządu terytorialnego. Osoby piastujące funkcje

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2018 poz. 936).

³⁴ Dz. U. 2018 poz.1260.

³⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2008 r., NK.I-0911/143/08.

³⁶ Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej a także na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór.

³⁷ Z przeprowadzonego naboru kandydatów sporządza się protokół.

³⁸ Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór oraz opublikowanie w Biuletynie przez okres co najmniej 3 miesięcy.

organów pozostają z tymi jednostkami w stosunkach organizacyjnoprawnych, mających przede wszystkim charakter administracyjnoprawny. W ramach stosunków organizacyjnoprawnych realizowane są kompetencje związane z wykonywaniem władzy publicznej oraz z reprezentowaniem danej jednostki względem podmiotów trzecich. Możliwe jest jednak pozostawanie osób pełniących funkcje organów jednoosobowych albo członków organów kolegialnych jedynie w stosunkach organizacyjnoprawnych, bez nawiązywania stosunku pracy. Najczęściej jednak statuty powiatów, województw i związków jednostek samorządowych przewidują konieczność nawiązywania z takimi osobami stosunków pracy i pozostawania takich osób w stosunkach pracy. Oznacza to, że obok stosunku organizacyjnoprawnego, regulowanego przepisami prawa administracyjnego, dochodzi w takich przypadkach także do nawiązania zobowiązaniowego stosunku pracy, podlegającego reżimowi prawa pracy. Zasady dokonywania wyboru osób na stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określają właściwe przepisy ustrojowe, które przewidują wybór pośredni i bezpośredni. Wybór pośredni dotyczy stanowisk marszałka i członków zarządu województwa, starosty i członków zarządu powiatu oraz członków zarządu związków jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast wybór bezpośredni dotyczy stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³⁹.

W doktrynie przyjmuje się, że powołanie jest czynnością prawną wywołującą skutki prawne o charakterze organizacyjnoprawnym i obligacyjnym. Akt powołania stanowi oświadczenie woli prawodawcy lub podmiotu działającego w imieniu pracodawcy o nawiązaniu stosunku pracy, które nastąpi dopiero po uprzednim oświadczeniu woli kandydata na objęcie stanowiska. Stosunek pracy z powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, który może być poprzedzony konkursem. Podjęcie decyzji w sprawie konkursowej obsady stanowisk zastępcy organów wykonawczych gminy oraz skarbnika gminy, powiatu, województwa należy do kompetencji podmiotu uprawnionego do powołania danej osoby na to stanowisko.

³⁹ J. Stelina, *Komentarz do art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych*, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, (red.) A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Warszawa 2016, s. 84–97.

Jeżeli pracownik powołany na to stanowisko w wyniku konkursu pozostaje w stosunku pracy z innym pracodawcą i obowiązuje go trzymiesięczny okres wypowiedzenia, może on rozwiązać ten stosunek za jednomiesięcznym wypowiedzeniem. Natomiast jeśli chodzi o zatrudnienie osób na stanowiskach nieurzędniczych, a więc na stanowiskach doradców, asystentów, stanowiskach pomocniczych i obsługi, stosuje się ogólne regulacje prawa pracy dotyczące nawiązywania stosunków pracy⁴⁰.

Przepisy dotyczące członków korpusu służby cywilnej zawierają zaostrzone kryteria pracowniczej zdolności prawnej. Doktryna wskazuje na kwestię pewnych zwiększonych wymogów stawianym przed kandydatami do pracy zatrudnionych na różnych podstawach. W świetle ustawy o służbie cywilnej są to wymogi ogólne dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej, wymogi dla mianowanych urzędników służby cywilnej, jak również wymogi dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej⁴¹.

Art. 4 ustawy o służbie cywilnej statuuje, że w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko, określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r., jak również cieszy się nieposzlakowaną opinią⁴², rozumianą jako przestrzeganie zasad moralnych, a także dobrych obyczajów uznawanych w naszym społeczeństwie za powszechnie obowiązujące⁴³.

Zgodnie z art. 40. tejże ustawy o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która jest pracownikiem służby cywilnej, posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 73–75.

⁴² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 1559).

⁴³ A. Leja, *Utrata nieposzlakowanej opinii versus nieskazitelny charakter na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, St. Pr. PiPSp, 2014, 1, s. 217–232.

po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, posiada tytuł magistra lub równorzędny, zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński oraz jest żołnierzem rezerwy lub niepodległa powszechnemu obowiązkowi obrony⁴⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 sierpnia 2012 r. orzekł, że w przypadku uzyskania pozytywnego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym, z miejscem uprawniającym do mianowania w ramach ustalonego limitu miejsc, kandydat na urzędnika służby cywilnej otrzymuje akt mianowania. W przypadku spełnienia ustawowych kryteriów, wydanie aktu mianowania nie jest uzależnione od uznania organu, lecz stanowi jego obowiązek. Jednocześnie nie można uznać, że przedmiotowa sprawa jest sprawą wynikającą ze stosunku pracy. Uprawnienie do mianowania nie wynika bowiem ze stosunku pracy, lecz stanowi konsekwencję, przeprowadzonego na podstawie ustawy o służbie cywilnej, postępowania kwalifikacyjnego. Pozostawanie w stosunku pracy w służbie cywilnej jest tylko jednym z warunków przystąpienia do tego postępowania. Ponadto postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie nie jest roszczeniem ze stosunku pracy. Istota mianowania sprowadza się do tego, że po stronie organu, którym jest Szef Służby Cywilnej istnieje obowiązek wydania aktu mianowania w przypadku spełnienia przez kandydata wymogów określonych w ustawie, do których należy uzyskanie określonego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym⁴⁵. Natomiast wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, posiada kompetencje kierownicze, jak również spełnia wymagania określone

⁴⁴ Dz. U. 2018 poz. 1559.

⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12, LEX nr 1276027.

w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych⁴⁶.

Ustawa i rozporządzenia wykonawcze nie regulują szczegółowych zasad przeprowadzania rekrutacji na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Brak prawnej regulacji procedury rekrutacji nie oznacza jednak, że pracodawcy korzystają z nieograniczonej swobody w zakresie oceny i weryfikacji osób ubiegających się o zatrudnienie. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej powinien odbywać się z zastosowaniem zasad: jawności, konkurencyjności oraz równego dostępu do służby. Do kandydatów zastosowanie znajdzie również kodeksowy zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu⁴⁷. Przykładem może być decyzja Komendanta Głównego Straży Granicznej, która w § 3 określa etapy naboru, do których zalicza: złożenie wniosku w sprawie wszczęcia naboru, podjęcie decyzji w sprawie wszczęcia naboru, upowszechnienie informacji o naborze, rejestrację ofert, powołanie komisji do przeprowadzenia naboru, przegląd ofert pod kątem spełniania wymogów formalnych, preselekcję ofert, rozmowę kwalifikacyjną z kandydatami, ocenę i wybór nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, podjęcie decyzji w sprawie zatrudnienia wybranego kandydata, upowszechnienie informacji o wynikach naboru⁴⁸.

W myśl art. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, urzędnikiem państwowym może być osoba, która jest obywatelem polskim, ukończyła osiemnasty rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych, jest nieskazitelnego charakteru, ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną, jak również posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku⁴⁹.

Szczegółowe zasady dotyczące aplikacji administracyjnej określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. stanowiąc

⁴⁶ Dz. U. 2018 poz. 1559.

⁴⁷ H. Szewczyk, *Nabór do służby cywilnej świetle ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, PPP, 2010, 7-8, s. 154-172.

⁴⁸ Decyzja Nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG 2011 r. Nr3, poz. 15 ze zm.).

⁴⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t. jedn. Dz. U. 2018 r. poz. 1915).

w § 1, że aplikacja administracyjna ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika, podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym, do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego na określonych stanowiskach. W odniesieniu do aplikacji w urzędach terenowych organów administracji państwowej aplikant odbywa aplikację zgodnie z programem ustalonym przez Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, natomiast w odniesieniu do aplikacji w ministerstwie, urzędzie centralnym oraz w urzędach podległych ministrowi zgodnie z programem ustalonym przez właściwego ministra. Aplikant w toku aplikacji powinien poznać strukturę urzędu i funkcjonowanie podstawowych komórek organizacyjnych oraz podległych jednostek organizacyjnych, jak również tryb załatwiania spraw, które będą należały do zakresu przyszłych obowiązków aplikanta jako urzędnika państwowego. W okresie aplikacji powinien nabyć umiejętność pracy biurowej, a z przebiegu aplikacji sporządza sprawozdanie. Aplikacja kończy się oceną kwalifikacyjną, w której uwzględnia się wyniki egzaminu sprawdzającego umiejętności stosowania w praktyce wiedzy zdobytej przez aplikanta oraz opinię kierownika aplikacji. Egzamin przeprowadza komisja powołana przez kierownika urzędu⁵⁰.

Zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach sądów i prokuratury urzędnikiem, w tych instytucjach może zostać osoba, która ma pełną zdolność do czynności prawnych, ma nieposzlakowaną opinię, nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nie jest prowadzone przeciwko niej postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku, jak również odbyła staż urzędniczy w sądzie lub prokuraturze⁵¹.

Nabór kandydatów do odbycia stażu urzędniczego realizowany jest w drodze procedury konkursowej, organizowanej przez dyrektora sądu lub

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędów państwowych (Dz. U. 1982 Nr 39, poz. 258 ze zm.).

⁵¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 577).

prokuratora kierującego określoną jednostką organizacyjną prokuratury. Prawodawca, kierując się konstytucyjną zasadą równego dostępu do służby publicznej, omawianą procedurę konkursową, opierał się na regułach otwartości i konkurencyjności. Ustawową gwarancją idei równego dostępu do stażu urzędniczego stanowi jawność procedury konkursowej, objawiająca się zwłaszcza w powinności upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych w sądzie lub prokuraturze oraz sam mechanizm doboru kandydatów, uwzględniający obiektywne i merytoryczne kryteria selekcji⁵². Zasady naboru uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r., które § 7 stanowi, że konkurs, na staż urzędniczy w sądzie lub prokuraturze, składa się z trzech etapów, tj.: selekcji wstępnej zgłoszeń kandydatów pod kątem spełnienia wymogów formalnych, przystąpienia do konkursu, praktycznego sprawdzianu umiejętności przeprowadzonego pod nadzorem co najmniej dwóch członków komisji wyznaczonych przez przewodniczącego komisji oraz rozmowy kwalifikacyjnej, podczas której komisja w szczególności ocenia umiejętności kandydata dotyczące wykorzystania w praktyce jego wiedzy z zakresu zadań wykonywanych na stanowisku pracy, którego konkurs dotyczy. Po przeprowadzeniu pierwszego etapu konkursu komisja ustala listę kandydatów zakwalifikowanych do drugiego etapu konkursu. Sekretarz komisji zawiadamia kandydatów o zakwalifikowaniu do drugiego etapu konkursu, terminie oraz miejscu jego przeprowadzenia co najmniej na siedem dni przed rozpoczęciem. Zawiadomienia dokonuje się poprzez umieszczenie listy zakwalifikowanych kandydatów i informacji na tablicy ogłoszeń lub na stronie internetowej właściwego sądu lub prokuratury. Po przeprowadzeniu drugiego etapu konkursu komisja dokonuje oceny każdego kandydata wyrażonej w skali punktowej w przedziale od 1 do 10 oraz ustala listę kandydatów zakwalifikowanych do trzeciego etapu konkursu, o ile to możliwe, w proporcji trzech kandydatów na jedno miejsce pracy, ze wskazaniem liczby uzyskanych punktów uszeregowanych w porządku

⁵² T. Duraj, *Komentarz do art.3, art.3(a), art.3(b), art.4 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury*, w: *Prawo urzędnicze. Komentarz*, (red.) K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 819–898.

malejącym. Analogicznie, jak w pierwszym etapie, sekretarz komisji zawiadamia kandydatów o zakwalifikowaniu się do ostatniego etapu konkursu, po przeprowadzeniu którego sekretarz komisji niezwłocznie sporządza protokół zawierający: listę kandydatów biorących udział w konkursie, listę kandydatów wybranych lub imię i nazwisko kandydata wybranego na stanowisko, na które przeprowadzany był konkurs, jak również wyniki i oceny poszczególnych kandydatów⁵³.

W świetle zanalizowanych aktów prawnych można jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie zasad konkursowego obsadzania stanowisk powoduje realizację zasady jawności oraz konkurencyjności. Zauważyć należy, iż brak jasnych zasad naboru na wolne stanowiska w służbie publicznej pozostaje w niezgodzie z art. 60. polskiej ustawy zasadniczej⁵⁴.

Zakończenie

Zjawisko nepotyzmu oznacza faworyzowanie i wykorzystywanie stanowiska służbowego do protegowania bliskich osób w zakresie umów o pracę, dzieło zlecenie, awansów oraz nagród. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje zaś, że podstawowym celem administracji publicznej jest służba społeczeństwu oparta na zasadzie dobra wspólnego, stanowiąca komponent politycznej moralności oraz wyznaczająca kierunek osób zatrudnionych w instytucjach publicznych.

W świetle zanalizowanych aktów prawnych można jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie zasad konkursowego obsadzania stanowisk powoduje realizację zasady jawności oraz konkurencyjności. Zauważyć należy, iż brak jasnych zasad naboru na wolne stanowiska w służbie publicznej pozostaje w niezgodzie z art. 60. polskiej ustawy zasadniczej.

Warto też przytoczyć myśl Murray'a Rothbard'a: „Państwo! Jego rząd, jego władcy, jego urzędnicy zawsze byli ponad powszechnym prawem moralnym. *Dokumenty Pentagonu* to tylko jeden z ostatnich przykładów na to, jak powszechnie szanowani ludzie potrafią publicznie kłamać w żywe

⁵³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. (t. jedn. Dz. U. 2014 poz. 400 ze zm.).

⁵⁴ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 32.

oczy. Takich przykładów historia dostarcza bez liku. Dlaczego? Powodem jest *racja stanu*. Służba dla państwa usprawiedliwia wszystkie postęпки, które są uważane za niemoralne lub niezgodne z prawem wówczas, gdy dopuszcza się ich *prywatna* osoba. Libertarianina można poznać po tym, że z żelazną konsekwencją i bezkompromisowo będzie stosował powszechne prawo moralne do osób pracujących w aparacie państwa. Libertarianie nie znają tu wyjątków. Państwo (a ściślej mówiąc, *członkowie rządu*) przez całe wieki ubierało swoją przestępczą działalność w piękne słowa”⁵⁵.

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza wpływu zjawiska nepotyzmu na zaufanie społeczeństwa do instytucji państwa w świetle przepisów prawa, orzecznictwa sądowego oraz praktycznego działania prawa. Punktem wyjścia jest omówienie prawa dostępu do służby publicznej. Następnie przedstawione zostało pojęcie i istota zjawiska nepotyzmu. Kolejne rozważania dotyczą zasady obiektywizmu w administracji publicznej oraz zasady jawności naboru wynikające z innych ustaw m.in. z ustawy o pracownikach samorządowych.

Słowa kluczowe: służba, zaufanie, państwo, nepotyzm

Title: Nepotism on public confidence in the state institutions

Summary

The aim of this study is an attempt to assess the impact of the phenomenon of nepotism on public confidence in the state institutions. The starting point is the analysis of the theory of natural selection and total adjustment. Next, the right to access to the public service was discussed. The third part presents the concept and the essence of the phenomenon of nepotism. Further considerations regarding the principle of objectivity in public administration and the principles of openness of recruitment resulting from other acts, including from the act on local government employees.

Key words: staff, trust, stat

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 2009, Nr 114, poz. 946 ze zm.).
2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t. jedn. Dz. U. 2018 r. poz. 1915).
4. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 577).

⁵⁵ [Http://libertarianin.org/cytaty/murray-n-rothbard/](http://libertarianin.org/cytaty/murray-n-rothbard/) [dostęp: 26-10-2018].

5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t. jedn. Dz. U. 2018 poz.1260).
6. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 1559).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędów państwowych (Dz. U. 1982 Nr 39, poz. 258 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. (t. jedn. Dz. U. 2014 poz. 400 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2018 poz. 936).
10. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2008 r., NK.I-0911/143/08.
11. Decyzja Nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG 2011 r. Nr3, poz. 15 ze zm.).
12. Pismo z dnia 10 kwietnia 2009 r. dot. kwalifikacji głównych księgowych budżetu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, BMK-0660-557-e:1057/2009/MP.

Literatura

1. Borczyk W., Filek J., Kmak S., Wójcik M., *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004.
2. Burski K., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2016 roku, II GSK 366/15*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 2017, 6.
3. Chróścielewski W., *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo”, 2003, 4.
4. Dawkins R., *The Selfish Gene*, Oxford University Press 2006.
5. Duraj T., *Komentarz do art.3, art.3(a), art.3(b), art.4 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury*, w: *Prawo urzędnicze. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2014.
6. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010.
7. Kulesza M., Niziołek M., *Etyka w służbie publicznej*, Warszawa 2010.
8. Leja A., *Utrata nieposzlakowanej opinii versus nieskazitelny charakter na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, St. Pr. PiPSP, 2014, 1.
9. Lubeńczyk G., *Prawo równego dostępu do służby publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius, 2017, 2.
10. Rosicki R., *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny”, 2, 2012.
11. Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016.
12. Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, Instytucje, Zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
13. Stelina J., *Komentarz do art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych*, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, (red.) A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Warszawa 2016.

14. Szewczyk H., *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, PPP, 2010.
15. Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
16. Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
17. Śwital P., *Dostęp do informacji publicznej*, w: *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, (red.) J. Smarż, Radom 2018.
18. Wiązek M., *Glosa do wyroku TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, 1.
19. Załuski W., *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.
20. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06.
2. Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000 poz. 109.
3. Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, LEX.
4. Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2016 r., V CSK 517/15, dostępny: www.sn.pl.
5. Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 2001 r., I PKN 578/00, LEX.
6. Wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12, LEX nr 1276027.
7. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2018 r., III SA/Łd 1918, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
8. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2018 r., VIII SA/Wa 355/18, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
9. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SA/Gd 382/18, dostęp: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
10. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 121/17, dostępny: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Netografia

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na III Sesji w Paryżu dnia 12 grudnia 1948 r., https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/pdpc.pdf [dostęp: 26 – 10 – 2018].
2. [Http://libertarianin.org/cytaty/murray-n-rothbard/](http://libertarianin.org/cytaty/murray-n-rothbard/) [dostęp: 26 – 10 – 2018].