

BARTOSZ OLSZEWSKI

Uniwersytet Wrocławski

PROBLEM NEPOTYZMU W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Obecnie pojęcie korupcji swoim zakresem obejmuje wiele różnych form¹. Wśród nich znajdują się sprzedajność, łapownictwo, a także związane z elementem podporządkowywania sobie innych ludzi działania faworytyzmu i nepotyzmu². Te dwie ostatnie formy szczególnie rażą przeciętnych obywateli³, zwłaszcza w odniesieniu do urzędów państwowych, przedsiębiorstw państwowych czy innych

¹ Stąd najczęściej uogólnia się, że korupcja to nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści. Taka formuła obejmuje również korzyść polegającą na zatrudnieniu członka rodziny lub znajomego, na wykorzystywaniu swoich wpływów w miejscu pracy do faworyzowania znajomych.

² Zjawisko nepotyzmu jest znane już od średniowiecza, kiedy to papieże i biskupi starali się zapewnić pozycję społeczną, a także majątek swoim nieślubnym synom, tzw. siostrzeńcom. Zwyczaj nepotyzm przejawiał się podnoszeniem do godności kardynalskiej (np. z rodziny Borgia). Takie praktyki ukrócić miała bulla papieża Innocentego XII z 1692 r., która zakazywała papieżom nadawania urzędów i godności jakimkolwiek krewnym. Obecnie nepotyzm kojarzony jest przede wszystkim z elitami politycznymi (rodziny Kennedych, Bushów czy Franka Murkowskiego) oraz z krajami Trzeciego Świata, w których jest wręcz tradycją (lojalność wobec rodziny jest nakazem kulturowym). Normą jest też w krajach z dyktatorskim reżimem. Wystarczy wskazać choćby Koreę Północną (po śmierci Kim Ir Sena władzę objął jego syn, Kim Dzong Il).

³ Problem występowania zjawiska nepotyzmu potwierdzają również badania, które wskazują, że ponad 30% polskich urzędników uważa, że nepotyzm nie jest niczym złym. Dane podaje za: M. Szafarz, *Rzeczpospolita familijna*, „Wprost”, nr 1135 (29 sierpnia 2004 r.), s. 18–22. Według CBOS-u aż 91% badanych Polaków twierdzi, iż wysocy urzędnicy i politycy obsadzają stanowiska w urzędach oraz w spółkach Skarbu Państwa i komunalnych krewnymi oraz znajomymi. Z sondaży tych wynika również, że protekcja jest najskuteczniejszym sposobem na znalezienie pracy. Wykorzystywanie znajomości i układów ułatwia otrzymanie dobrej pracy. Inne badania zdają się potwierdzać tę zależność (największy odsetek osób nowo zatrudnionych znalazło swoją obecną pracę dzięki znajomościom i stosunkom rodzinnym). Więcej również na ten temat w: *Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying. Komunikat z badań*, Warszawa 2004; <http://www.cbos.pl>. Stan z 30 października 2007 r. Potwierdzeniem problemu jest również fakt, że 70,6% respondentów na pytanie: „czy powiązania rodzinne w urzędach wpływają negatywnie na funkcjonowanie administracji?” odpowiedziała twierdząco. Por. badanie Pentor z 17–18 sierpnia 2004 r. Szczegółowo wyniki z badania są następujące: zdecydowanie tak – 47,6%, raczej tak – 23%, raczej nie – 16,4%, zdecydowanie nie – 7,7%, nie mam zdania – 5,3%, za: M. Szafarz, *op. cit.*

zakońców administracyjnych, gdzie powinny liczyć się wyłącznie kompetencje i umiejętności ze względu chociażby na pełnione przez te instytucje misje.

Zarówno faworytyzm, jak i nepotyzm, są zjawiskami niepożądanymi z punktu widzenia porządku prawnego państwa. Faworytyzm jest to dawanie innej osobie nieuzasadnionej przewagi nad równorzędnymi podmiotami (np. kandydatami) w zamian za prywatną korzyść lub inne przysługi świadczone decydentowi. Nepotyzm to z kolei nadużywanie przez określoną osobę zajmowanego stanowiska przez protegowanie krewnych. Stanowi on faworyzowanie, które oparte jest na pokrewieństwie⁴. W ścisłym związku z pojęciem nepotyzmu pozostaje kumoterstwo oznaczające faworyzowanie polegające na powiązaniach nieformalnych. Przejawia się ono w obsadzaniu stanowisk w administracji, funduszach i agencjach pozabudżetowych oraz przedsiębiorstwach państwowych i jednoosobowych spółkach skarbu państwa według klucza politycznego. W świetle raportu przedstawionego przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy) nepotyzm dotyczy także obsadzania komisji prywatyzacyjnych i przetargowych⁵. Zjawiska nepotyzmu i faworytyzmu wiążą się ze sobą w sposób bezpośredni. Nepotyzm wydaje się jednorazową czynnością, której przedłużeniem może stać się faworytyzm będący popieraniem osoby już zatrudnionej⁶. Tu pojawia się problem podkreślany w piśmiennictwie nauki organizacji i zarządzania⁷, że sytuacja taka rozbija dobrą atmosferę w zespole, prowadząc do tzw. cwaniactwa, a także wchodzenia w coraz to nowe układy⁸.

Prawo zakazuje zatrudniania krewnych na stanowiskach bezpośrednio podlegających konkretnej osobie, jednak nie przewidział polski ustawodawca żadnych kar w przypadku łamania tych przepisów⁹. Problem ten pogłębiało również określenie „bezpośrednia podległość służbowa”, które nie zostało prawnie zdefinio-

⁴ W *Słowniku języka polskiego* pojęcie nepotyzmu definiowane jest jako: „faworyzowanie krewnych przy obsadzaniu wysokich stanowisk i rozdawaniu godności przez osoby wpływowe”, *Słownik języka polskiego*, t. II, red. M. Szymczak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 297.

⁵ Por. Raport Banku Światowego *Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. Szerzej: <http://www.biznespolska.pl/analizy>. Stan z 30 października 2007 r.

⁶ Pomijam kwestię faworyzowania np. w trakcie procedury rekrutacyjnej na dane stanowisko.

⁷ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław 1996; M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Kraków 1996; G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, Warszawa 2000; E. McKenna, N. Beech, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 1997; M. Czerna, *Zmiana kulturowa w organizacji*, Warszawa 2003.

⁸ W takim wypadku przestajemy mówić o współzawodnictwie w pracy, a o współzawodnictwie w dostaniu się do określonej grupy.

⁹ W grudniu 2001 r. do ustawy o służbie cywilnej wprowadzono art. 144a, który zezwalał na podpisywanie umów o pracę na wysokich stanowiskach państwowych z pominięciem procedur. To rozwiązanie prawne zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. Przepis ten potęgował zjawiska korupcyjnego w administracji, zwłaszcza dotyczące zatrudnienia. Por. ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1999, Nr 49, poz. 483). Obecnie kwestie służby cywilnej zostały zawarte w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2006, Nr 170, poz. 1218).

wane. Powoduje to sytuację obsadzania stanowisk w państwie, instytucjach państwowych czy samorządowych na zasadzie znajomości i wzajemnych korzyści. Nierzadko protegowane osoby nie mają odpowiednich zdolności ani kwalifikacji do wykonywania powierzonych im zadań. Paraliżuje to pracę instytucji, w efekcie traci na tym całe społeczeństwo¹⁰.

Coraz częściej też sądy rozpatrują sprawy dotyczące nepotyzmu i kumoterstwa, a obejmujące swym zakresem pracowników administracji publicznej w Polsce. Sprawami tego rodzaju zajmuje się również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Wystarczy wskazać jako przykład wyrok Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 sierpnia 2001 r.¹¹, wyrok Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 17 czerwca 2004 r.¹², rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 15 czerwca 2007 r. wydane przez wojewodę kujawsko-pomorskiego¹³ czy Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Édith Cresson* z dnia 11 lipca 2006 r.¹⁴

Sprawy te pokazują, jak trudno jest odnaleźć granicę między interesem osobistym a interesem społecznym. Sąd Najwyższy swoim wyrokiem z 7 sierpnia 2001 r. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu – Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego. W swoim wyroku sędziowie podnosili, że: „dopuszczalność dochodzenia roszczeń z tytułu ochrony trwałości stosunku pracy mianowanego pracownika samorządowego, który akt mianowania otrzymał z rąk ojca i zarazem burmistrza, bez spełnienia warunków ubiegania się

¹⁰ Marek Derkacz, odnosząc się do problemu nepotyzmu w polskiej służbie zdrowia, wskazuje na trzy podstawowe konsekwencje, jakie powstają w tym wypadku: „Po pierwsze: koteryjność nie jest niczym innym niż zamykaniem możliwości kariery przed młodymi, zdolnymi ludźmi poprzez wypaczanie zasad konkurencyjności. Obowiązujący często system selekcji odrzuca ludzi autentycznie utalentowanych, którzy nie należą do układów rodzinnych, towarzyskich czy politycznych. Nepotyzm łamie zasadę zatrudniania najlepszego kandydata [...]. Po drugie, pokrewieństwo nie sprzyja obiektywnej ocenie pracownika oraz wpływa negatywnie na personel, powodując niepotrzebne napięcia i konflikty, a w efekcie spadek efektywności pracy. Po trzecie, w państwowej służbie zdrowia oddziały, szpitale czy kliniki nie są prywatną własnością!”; M. Derkacz, *Familijna odmiana kumoterstwa*, „Medicus” 2006, nr 3, s. 8–9.

¹¹ I PKN 578/2000, Monitor Prawniczy 2002, nr 6, s. 276.

¹² V CK 609/2003. LexPolonica nr 390177. Co prawda Sąd Apelacyjny – inaczej niż sąd pierwszej instancji – uznał, że nie ma żadnych podstaw, aby uznać, iż przeciętny „czytelnik odczyta w przedmiotowym tekście prasowym co innego, niż zostało w nim napisane, w szczególności że na jego podstawie może nabrać przekonania o nieudolności i nepotyzmie adresatki wypowiedzi”, to jednak kwestia ta potwierdza coraz większą liczbę spraw, w których pojawiają się elementy związane ze zjawiskiem nepotyzmu.

¹³ Zob. WNiK.IV.GM.0911/33/2007.

¹⁴ C-432/04. LexPolonica nr 414013. Jest to pierwsza tego rodzaju sprawa rozpatrywana przez Trybunał. Umożliwiła ona Trybunałowi wyjaśnienia, jaki zakres – w rozumieniu art. 213 WE – mają zobowiązania ciążące na członkach Komisji. Wyrok ten tym samym wywiera ogólne konsekwencje dla określenia standardów zajmowania wysokich stanowisk w instytucjach Unii Europejskiej.

o dane stanowisko, podlega weryfikacji w świetle zasad współżycia społecznego (art. 8 k.p.)¹⁵.

Głównym zagadnieniem, którym miał zająć się sąd, był fakt, że z aktu mianowania skorzystali powodowie niespełniający ustawowych kryteriów i powiązani z burmistrzem rodzinie (dla syna burmistrza zostało utworzone nowe stanowisko pracy poza schematem organizacyjnym urzędu, dodatkowo uzyskanie mianowania z rąk ojca). Właśnie to „mianowanie” pozwoliło Sądowi Najwyższemu zająć się tą sprawą. Uznano, że akt nominacji był nieważny, sprzeczny z prawem i zasadami współżycia społecznego. W uzasadnieniu sąd nawet uznał tę sprawę jako przykład „wysoce nagannego nepotyzmu”.

Stosunki pokrewieństwa między powodem a burmistrzem nie stały się jednak przedmiotem ustaleń sądów obu instancji, bo stanowiły między stronami fakt nie-sporny. Może to dziwić o tyle, że fakt ten ma w okolicznościach sprawy niewątpliwą doniosłość. Wystarczy wskazać zależności zachodzące na płaszczyźnie zasad współżycia społecznego, z którymi bez wątpienia koliduje nepotyzm. Sąd uznał, że nepotyzm może się przejawiać również w faworyzowaniu syna przy mianowaniu na kierownicze stanowisko w urzędzie administracji samorządowej¹⁶.

Z kolei w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich powoływano się przede wszystkim na art. 213 ust. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (WE), który stanowi, że: „Członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty. [...] Obejmując swoje stanowiska, uroczą się zobowiązuja się

¹⁵ Istotą sprawy było naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: „b) art. 8 k.p. w zw. z art. 58 k.c. poprzez ustalenie, że mianowanie powodów nie było sprzeczne z normami bezwzględnie obowiązującymi i z zasadami współżycia społecznego i nie było dokonane w celu obejścia prawa w sytuacji, gdy powodowie w sposób nieuprawniony z pominięciem norm i zasad określonych w art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 oraz art. 3 ust. 2 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych skorzystali z przywilejów mianowania tylko dlatego, że jeden z nich był synem burmistrza, a druga osobą, do której burmistrz miał zaufanie”.

¹⁶ A tym samym uzyskał uprzywilejowany status mianowanego pracownika samorządowego, który korzysta ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Sąd podnosił również, że: „owo faworyzowanie nie ogranicza się tylko do zapewnienia *przywileju pierwszeństwa* przed innymi równorzędnymi kandydatami i oznacza traktowanie dziecka jako kandydata jedyne, a ponadto niemuśzącego spełnić żadnych wymagań określonych w ustawie lub statucie. [...] Natomiast w pierwszej sytuacji nie powinno w ogóle dochodzić do nawiązania stosunku pracy, co przynajmniej w odniesieniu do nepotyzmu uprawianego z naruszeniem ustawowo-statutowych warunków dopuszczalności zatrudnienia na podstawie aktu mianowania trzeba by traktować jako dyrektywę restrykcyjnej wykładni zasady uprzywilejowania (art. 18 § 2 k.p.), tzn. w kierunku sprzeciwiającym się uznaniu ważności takiego zatrudnienia ze względu na jego korzystność dla krewnego czy powinowatego. [...] Natomiast ważność czynności dotkniętej nepotyzmem skrywam za argumentem o spełnieniu przez protegowanego członka rodziny formalnych przesłanek zatrudnienia czy też argumentem o istnieniu jedynie *pośrednich* zależności służbowych trzeba by oceniać przez pryzmat zgodności z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.). Prawo pracy nie może bowiem chronić nepotyzmu i musi promować zasadę równego dostępu do zatrudnienia w sferze publicznej”. Por. I PKN 578/2000, *op. cit.*

szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji [...]”, oraz na uregulowaniach dotyczących zewnętrznych pracowników naukowych. 19 grudnia 1989 r. Komisja wydała decyzję, która zawierała wytyczne administracyjne mające zastosowanie do zewnętrznych pracowników naukowych zatrudnianych w ramach niektórych programów badawczych¹⁷.

W świetle uzasadniania Komisji akty nepotyzmu są sprzeczne zarówno z interesem ogólnym, jak i łączącymi się z funkcją członka Komisji uczciwością i roztropnością. Komisja definiuje akt nepotyzmu jako zachowanie lub postawę, które są sprzeczne z interesem ogólnym, uczciwością w sprawowaniu funkcji publicznej oraz te, na które składa się przysporzenie korzyści osobie niemającej merytorycznego przygotowania i kompetencji. Może tu chodzić również o te osoby, których przygotowanie merytoryczne jest niewystarczające do pełnienia powierzonej funkcji lub, gdy korzyści zostały przyznane bez związku z tą funkcją.

Dochodzenia i postępowania prowadzone przez komitet niezależnych ekspertów, następnie przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), przez biuro dochodzeń i dyscypliny Komisji (IDOC) oraz przez belgijskiego sędziego śledczego miały sprawdzić, czy Komisja kolegialnie lub jeden albo większa liczba jej członków indywidualnie dopuściła się w ostatnim czasie nadużyć, niegospodarności lub nepotyzmu. W sprawozdaniu z 15 marca 1999 r. komitet niezależnych ekspertów stwierdził dopuszczenie się aktu protekcji ze strony Édith Cresson wobec Berthelota¹⁸.

¹⁷ Określana jako decyzja w sprawie zewnętrznych pracowników naukowych. Decyzja ta określa kategorie zawodowe, do jakich należeć powinny osoby, które można zatrudnić jako zewnętrznych pracowników naukowych, czas trwania zawieranych umów, sposób wynagradzania. Postanawia ona również, że zewnętrzny pracownik naukowy zobowiązany jest sporządzić sprawozdanie z działalności będącej przedmiotem jego przyjazdu w ciągu miesiąca od wygaśnięcia umowy.

¹⁸ Stan faktyczny przytaczam za wyrokiem (części nieistotne dla omawianych kwestii pomijam): „W chwili gdy É. Cresson objęła funkcję, jej gabinet polityczny był już ukonstytuowany. É. Cresson wyraziła jednak życzenie zatrudnienia jednego ze swoich bliskich znajomych, R. Berthelota, w charakterze *osobistego doradcy*. [...] Zamieszkiwał w miejscowości położonej niedaleko miasta Châtellerault (Francja), którego É. Cresson była merem. Ze względu na wiek R. Berthelota, który w czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy liczył 66 lat, nie mógł on zostać zatrudniony jako pracownik kontraktowy, członek gabinetu politycznego członka Komisji. F. Lamoureux, szef gabinetu politycznego É. Cresson, poinformował ją zresztą, że ze względu na wiek R. Berthelota nie widzi możliwości zatrudnienia go przez Komisję. É. Cresson, chcąc mimo wszystko korzystać z usług R. Berthelota jako osobistego doradcy, zwróciła się wobec tego do służb administracyjnych o przeanalizowanie warunków, na jakich zatrudnienie zainteresowanego byłoby możliwe. Służby te rozważały różnorodne rodzaje umów, między innymi umowę na stanowisku konsultanta, którą odrzucono jednak jako zbyt kosztowną, oraz umowę na stanowisku zewnętrznego pracownika naukowego, co ostatecznie przyjęto. R. Berthelot został zatem zatrudniony jako zewnętrzny pracownik naukowy w DG XII od dnia 1 września 1995 r. na okres sześciu miesięcy, przedłużony następnie do końca lutego 1997 r. Mimo że zatrudnienie na stanowisku zewnętrznego pracownika naukowe-

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 11 lipca 2006 r. został podzielony na dwie części: pierwsza dotyczyła sprawy R. Berthelota, a druga T. Riedingera. O ile wobec Riedingera Trybunał nie podzielił opinii Komisji Europejskiej¹⁹, że wobec jego osoby Édith Cresson popełniła czynności mające znamiona nepotyzmu, o tyle w sprawie R. Berthelota stwierdzono niewątpliwy przypadek protekcji. Tym samym Trybunał potwierdził, że Édith Cresson naruszyła zobowiązania wynikające z funkcji członka Komisji Europejskiej w rozumieniu art. 213 ust. 2 WE i art. 126 ust. 2 EWEA w związku z zatrudnieniem i warunkami pracy René Berthelota. Protekcja ze strony Édith Cresson przejawiała się w wielu przypadkach, jako że wyniki jego pracy były w sposób ewidentny niezadowolające w zakresie jakości, ilości i pod względem merytorycznym. Édith Cresson nie wnikała w prawidłowość podejmowanych decyzji czy wdrażanych procedur w odniesieniu do osób, z którymi utrzymywała stosunki przyjaźni. Takie zachowania pozwoliły na określenie ich mianem nepotyzmu.

Obsada stanowisk jest obszarem szczególnie korupcyjnym zarówno w administracji państwowej, jak i samorządowej. Z tym należy wiązać zatrudnianie urzędników publicznych przez korporacje, które wcześniej prowadziły z danym urzędnikiem interesy (tzw. pantoflarstwo)²⁰, jak i obsadzanie stanowisk

go wymaga, by zainteresowany wykonywał obowiązki przede wszystkim w WCB lub w jednostce zajmującej się działalnością badawczą, R. Berthelot pracował wyłącznie jako osobisty doradca É. Cresson. [...] Od kwietnia 1996 r., zgodnie z przepisami o niekumulacji, wynagrodzenie miesięczne, jakie otrzymywał R. Berthelot jako zewnętrzny pracownik naukowy, zostało obniżone po uwzględnieniu emerytury, którą pobierał we Francji. [...] Począwszy od dnia 1 września 1996 r. R. Berthelot został awansowany z grupy II do grupy I zewnętrznych pracowników naukowych. Przysługujące mu wynagrodzenie miesięczne, wynoszące 4500 euro, zostało podwyższone o około 1000 euro. Po wygaśnięciu umowy z DG XII, czyli 1 marca 1997 r., R. Berthelotowi zaproponowano zatrudnienie w charakterze zewnętrznego pracownika naukowego w WCB na okres roku, do końca lutego 1998 r. Całkowity okres zatrudnienia go jako zewnętrznego pracownika naukowego wyniósł zatem dwa i pół roku, podczas gdy przepisy zezwalają na maksymalny okres wynoszący 24 miesiące. [...] W dniu 31 grudnia 1997 r. R. Berthelot zwrócił się o rozwiązanie umowy z tym dniem ze względów zdrowotnych. Prośbę tę uwzględniono. É. Cresson zwróciła się do szefa swojego gabinetu politycznego, by rozważył on, czy można znaleźć jakieś, jak on sam to określił, *rozwiązanie* dla R. Berthelota od dnia 1 stycznia 1998 r. Zamierzano więc zatrudnić R. Berthelota jako nadzwyczajnego doradcę, odmówił on jednak”. [...] Por. z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Édith Cresson* z dnia 11 lipca 2006 r. C-432/04. LexPolonica nr 414013.

¹⁹ T. Riedingerowi, adwokatowi specjalizującemu się w sprawach gospodarczych i osobistemu znajomemu Cresson, służby Komisji zaproponowały w 1995 r. trzy umowy, w tym co najmniej dwie na wyraźne życzenie Cresson. Żadna z tych umów nie została zrealizowana i żadna nie doprowadziła do płatności. Trybunał orzekł, że „okoliczności podane do wiadomości Trybunału i przytoczone w pkt 22–26 niniejszego wyroku nie pozwalają uznać, że proponując T. Riedingerowi trzy wspomniane umowy, É. Cresson uchybiła obowiązkowi wynikającym z funkcji członka Komisji. Ani z tytułów tych umów, ani z nielicznych informacji na ich temat podanych przez Komisję nie wynika, że nie służyłyby one interesowi ogólnemu Wspólnoty”.

²⁰ Jako przykład wystarczy wskazać choćby sytuację na Ukrainie. „Po wygranych wyborach w 1999 r. prezydent Ukrainy [...], w ciągu miesiąca swojej drugiej kadencji wydał dwa niezwykle

w sądach swoimi zwolennikami przez władzę wykonawczą. Badania przeprowadzone przez Bank Światowy w sprawie obsadzania według klucza politycznego stanowisk w administracji do średniego szczebla włącznie wskazują, że „państwa, w których występuje wysoki stopień upolitycznienia służb publicznych, są bardziej podatne na korupcję i narażone na utratę kadr specjalistycznych oraz ciągłości wiedzy instytucjonalnej”²¹. Problemem przy zapobieganiu działaniom korupcyjnym przy obsadzaniu stanowisk jest ciągle duża swoboda i uznaniowość przy podejmowaniu decyzji personalnych. Wybór współpracowników i aparatu urzędniczego to działania w ramach swoich kompetencji, stąd też trudno udowodnić nieprawidłowość w postępowaniu rekrutacyjnym.

Korupcja przy obsadzie stanowisk może też występować w ramach korupcji układowej. Działanie to polega na tym, że urzędnik, który został wykształcony dzięki poświęceniu rodziny, odwdzięcza się – jeśli tylko ma taką okazję – swoim bliskim, zatrudniając ich w administracji państwowej czy samorządowej. Jak wskazuje S. Andreski, „nie czuje on też żadnych wyrzutów sumienia, bo wszyscy, którzy mogą, postępują tak samo i nikt się nie obwinia”²². Godne uwagi jest również coraz częściej spotykane – zjawisko zatrudniania urzędników publicznych przez korporacje prywatne, które poprzednio prowadziły z tym urzędnikiem sprawy urzędowe. Jest to swego rodzaju forma odwdzięczania się takiej osobie „za dobrą współpracę”²³. Istotne ograniczenia w tym zakresie wnosi ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁴, która określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, czyli pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach terenowych organów rządowej

ważne reformatorskie dekryty: o prywatyzacji ziemi i o reformie administracji. Przeprowadził też czystkę wśród urzędników – szefowie obwodów, rejonów, a nawet dzielnic, w których Kuczma poniósł wyborczą porażkę, musieli odejść”. Szerzej: M. Wojciechowski, *Nowy premier na stary rok*, „Gazeta Wyborcza”, 23.12.1999 r., s. 9.

²¹ R. Zarzycki, *Korupcja w Polsce – analiza publikacji prasowych*, „Przegląd Aktualności” nr 44, 8.05.2000 r., s. 3–4.

²² Zob. S. Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernization*, Michael Joseph, London 1968, s. 101–102, za: J. Pope, *Rzetelność życia publicznego – metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 96.

²³ Zabezpieczeniem może okazać się zakaz zajmowania takich stanowisk nie tylko w czasie pełnienia funkcji publicznej, lecz także przez określony czas po ukończeniu pracy w danej jednostce.

²⁴ Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584.

administracji ogólnej, kierownika urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej²⁵.

Przyczyn tego jest wiele. Wystarczy wskazać chociażby luki w prawie (nieodkreślone kryteria wyboru, zbyt słaby system kontroli, zbyt duża władza w rękach jednej osoby, brak stosownych sankcji), zbyt słabe (lub ich brak) normy społeczne, złe nawyki wyniesione z poprzedniego systemu, traktowanie tej sytuacji jako zjawiska powszechnego, łapówkarstwo czy chęć zapewnienia sobie poparcia politycznego, zmniejszanie bezrobocia wśród znajomych, chęć ograniczenia swoich obowiązków czy nawet łatwiejszy awans.

Nepotyzm potęguje brak przejrzystości w wyborze i zatrudnianiu pracowników (również brak obiektywizmu w ich ocenie), przyjmowanie różnego rodzaju korzyści za stanowisko, wykorzystywanie stanowiska w celach prywatnych. Nowe sposoby i kryteria oceny pracowników samorządowych przynosi Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych²⁶, gdzie kryteria ocenne podzielono na 2 grupy: obowiązkowe (sumienność, sprawność, bezstronność, umiejętność stosowania odpowiednich przepisów, planowanie i organizowanie pracy, postawa etyczna) i „do wyboru” (m.in. wiedza specjalistyczna, znajomość języka obcego, nastawienie na własny rozwój, podnoszenie kwalifikacji, komunikatywność, pozytywne podejście do obywatela, umiejętność pracy w zespole, umiejętność negocjowania, zarządzanie informacją, podejmowanie decyzji, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, samodzielność, myślenie strategiczne i analityczne).

Z kolei przekazywanie kompetencji osobom bez kwalifikacji (a tym samym obarczanie tymi obowiązkami innych pracowników) powoduje brak możliwości rozwoju dla kompetentnych osób. Względna akceptacja społeczna pogłębia natomiast arogancję władzy, co prowadzi do nadużywania władzy, czego efektem jest spadek wydajności.

Aby móc walczyć ze zjawiskiem nepotyzmu w polskiej administracji, należy podjąć stosowne kroki w celu ograniczenia działań o takim charakterze. Trzeba opracować jasne kryteria wyboru i zatrudniania pracowników. W Polsce wprowadzono już pewne przepisy dotyczące administracji rządowej, które przewidują np. obowiązek publicznego ogłaszania informacji w Biuletynie Służby Cywilnej o wolnych miejscach pracy w administracji rządowej²⁷. Przepis wydaje się sku-

²⁵ Wszystkie osoby, których dotyczą te ograniczenia, zostały wymienione w art. 2 przywołanej ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

²⁶ Dz.U. 2007 r., Nr 55, poz. 361.

²⁷ Zgodnie z art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, zadania z zakresu służby cywilnej realizuje, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, upowszechnia informacje na temat służby cywilnej, w tym o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. Szczegółowy opis wymagań i samej procedury rekrutacyj-

tecznym mechanizmem w walce z nepotyzmem. M. Derkacz postuluje, by wprowadzić również obowiązek publikowania lub podania do publicznej wiadomości ogłoszeń przedstawiających wyniki postępowania konkursowego²⁸. Istotną rolę odgrywa również ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a w szczególności art. 2 ust. 1, gwarantujący każdemu prawo dostępu do informacji publicznej²⁹.

Należy pamiętać, że w administracji publicznej powinny pracować osoby o nieskazitelnym charakterze, kompetentne. Zatrudnione osoby powinny otrzymywać płacę adekwatną do kwalifikacji i wykonywanych zadań, a wszystkie usługi o wadliwej bądź wątpliwej jakości należy eliminować. Stąd też nie bez znaczenia są różnego rodzaju testy kompetencyjne, szkolenia czy wreszcie cotygodniowe podsumowania i oceny pracy. Obok już praktykowanego podawania konkursów do publicznej wiadomości³⁰, warto rozważyć możliwość wprowadzenia kontroli społecznej przy zatrudnianiu i wykonywaniu pracy. Sposobem na to mogłoby być wprowadzenie elementu akceptacji społecznej w wyborze pracowników wyższych szczebli. Taka kontrola społeczna mogłaby, przynajmniej w minimalnym stopniu, ograniczać pośrednie wpływy polityków na zatrudnianie pracowników administracji publicznej wyższego szczebla. Oczywiście jest, że walka z tym rodzajem korupcji powinna polegać na większych karach dla osób dopuszczających się aktów nepotyzmu. Sankcje te powinny być na tyle surowe, by zniechęcały do takich działań. Wystarczy wskazać sytuację, kiedy np. na skutek zawarcia małżeństwa sytuacja objęta zakazem ustanowionym w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych pracodawca musi albo przenieść jedną z osób zainteresowanych na inne stanowisko, albo rozwiązać z nią stosunek pracy, z zachowaniem jednak przepisów regulujących tę czynność (zgodnie z art. 10 i 14). W wypadku zaniechania (poza odpowiedzialnością pracowniczą osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu danego pracodawcy samorządowego) nie spotkają go żadne negatywne konsekwencje. Dlatego też można ten przepis zaliczyć do kategorii *leges imperfectae*³¹.

Przykładów, jak można walczyć z nepotyzmem, dostarczają doświadczenia II Rzeczypospolitej. Polska (jako drugi kraj w Europie) miała kodeks postępo-

nej znajduje się w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz.U. 2007 r., Nr 13, poz. 82.

²⁸ M. Derkacz, *op. cit.*, s. 9.

²⁹ Por. Dz.U. Nr 112, poz. 1198.

³⁰ W Biuletynie Informacji Publicznej ogłaszana jest natomiast wiadomość o przyjęciach do pracy w urzędach samorządowych. W nim również trzeba będzie podać informację, kto został zatrudniony i dlaczego. Na pewno ogranicza w pewien sposób kumoterstwo i nepotyzm przy przyjmowaniu do pracy, choć nadal brakuje pełniejszej informacji o powiązaniach rodzinnych.

³¹ H. Szewczyk, *Ograniczenia prawa do pracy w samorządzie po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 54.

wania administracyjnego oraz kodeks etyczny urzędnika. Wystarczy przywołać art. 9 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, który stanowił, że: „Małżonkowie, krewni wstępni i zstępni z urodzenia lub przysposobienia, krewni w linii bocznej do trzeciego oraz powinowaci do drugiego stopnia włącznie – nie mogą być pracownikami państwowymi tego samego urzędu (władzy), do którego należą czynności kasowe, zarząd i dysponowanie materiałami gospodarczymi albo prowadzenie rachunkowości lub kontroli. Osoby, pozostające do siebie w wymienionym wyżej stosunku również nie mogą jednocześnie być pracownikami państwowymi w urzędach kasowych lub gospodarczych z jednej, a w urzędach rachuby i kontroli z drugiej strony, o ile pierwsze podlegają drugim pod względem rachunkowości i kontroli”³², czy art. 7 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³³. Przepisy wprost zakazywały nepotyzmu w służbie publicznej. Zakaz był przestrzegany również ze względu na wysokie morale³⁴ ówczesnych urzędników państwowych³⁵. W Wielkiej Brytanii nepotyzm jest przestępstwem przeciwko kodeksowi etycznemu brytyjskiej służby cywilnej. Złamanie zasady przez taką osobę uniemożliwia dalszą służbę publiczną. W Stanach Zjednoczonych walczy się z nepotyzmem przede wszystkim przez bezpośrednie wybory do jak największej liczby urzędników. Bezpośrednimi wyborami objęto: burmistrzów, prokuratorów rejonowych, komendantów policji. W Niemczech natomiast obowiązuje „zasada wielu oczu i przejrzystości” („mehr Augen-Prinzip und Transparent”). Zasada ta została wprowadzona przez dyrektywę Rządu Federalnego

³² Dz.U. RP 1922, Nr 21, poz. 164.

³³ Art. 7 ust. 1 stanowił, że „Urzędnik powinien się wyłączyć:

- a) w sprawie, w której sam jest stroną, albo pozostaje do strony w takim stosunku, że wynik sprawy oddziaływa na jego osobiste prawa i obowiązki;
- b) w sprawie żony, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia włącznie, rodzeństwa i ich dzieci; [...]

2. Przełożony może wyłączyć podwładnego, jeżeli uzna to za potrzebne ze względu na interes publiczny”. Dz.U. 1928, Nr 36, poz. 341.

³⁴ Zdaje się potwierdzać taką tezę Antoni Kamiński, były szef polskiego oddziału Transparency International, który odnosząc się do realiów Polski międzywojennej stwierdza, że: „wartości uniwersalne, wysuwające na pierwszy plan działania w interesie państwa i urzędu, blokowały tam skutecznie pokusy partykularne podpowiadające dbanie o własną rodzinę, powodzenie dzieci czy przyjaciół. Stworzono dobre urzędy, prokuratorię generalną, która bardzo skutecznie dyscyplinowała administrację.

Obecne czasy wyraźnie przechylają szalę na rzecz wartości partykularnych, czyli związków rodzinnych czy układowych. A te powiązania [...] zagrażają funkcjonowaniu nowoczesnego państwa. Skala nepotyzmu, przedkładania związków rodzinnych ponad to, co wynika z obowiązków służbowych, i sprzeniewierzenie się temu, za co pobiera się pieniądze, jest bardzo duża. Nepotyzm przybrał w naszym kraju takie rozmiary, że należy nie tylko bić na alarm, ale i podjąć zdecydowane kroki”. Zob. J. Morawski, *Rodzinne ustawianie*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 203 (1.09.2003).

³⁵ W krajach skandynawskich nepotyzm jest uznawany za jeden z największych grzechów urzędników. Kraje skandynawskie są liderami rankingów najmniej skorumpowanych państw świata. Zwalczeniu nepotyzmu pomaga zasada jawności informacji o działaniach lokalnej władzy. Obejmuje ona także informacje o dochodach i statusie majątkowym ludzi biorących publiczne pieniądze.

w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej z 30 lipca 2004 r. Określa, jak powinna wyglądać współpraca lub kontrola kilku pracowników lub jednostek organizacyjnych. Stanowi również, jak ma wyglądać stosowanie zasady, gdy jej zastosowanie nie jest możliwe ze względu na przepisy prawa lub inne, niemożliwe do pokonania, trudności praktyczne³⁶.

Warto też rozważyć, czy nie przyjąć rozwiązania stosowanego w administracji hamburskiej, która przewiduje tzw. metodę trzech filarów³⁷. Obejmuje ona trzy łączące się ze sobą grupy działań: 1) stworzenie w administracji procesów odpornych na korupcję (wdrażane i stale ulepszane przez odpowiednie mechanizmy kontroli i sterowania wewnątrz urzędu; chodzi m.in. o stworzenie audytu wewnętrznego, przeprowadzanie analiz ryzyka, regularny controlling, a także efektywny nadzór służbowy i fachowy sprawowany przez każdego przełożonego), 2) uwrażliwianie przez kształcenie i doksztalcanie, 3) konsekwentne ściganie prawnokarne i dyscyplinarne.

Duże znaczenie dla ograniczenia zjawiska nepotyzmu w administracji ma art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, będący swoistym uzupełnieniem art. 3, w którym znajduje się katalog wymagań stawianych pracownikom samorządowym. Art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi o zakazie zatrudniania u pracodawców samorządowych osób pozostających w określonych w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy³⁸ relacjach. Chodzi o sytuację powstania między tymi osobami podległości służbowej w stopniu bezpośrednim³⁹. Należy podkreślić, że głównym założeniem zakazu ustanowionego w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych jest zapewnienie niezależności służby publicznej od powiązań rodzinnych. W literaturze wskazuje się, że przepis ten stanowi również utrudnienie w przebiegu kariery zawodowej, zwłaszcza w małych gminach, gdzie rynek pracy osób o wysokich kwalifikacjach jest ubogi⁴⁰.

Ustawa o pracownikach samorządowych zabrania zatrudniania osób spokrewnionych zarówno w linii prostej, jak i bocznej, ograniczając się do wskazania drugiego stopnia. Podobna regulacja została zawarta w art. 9 ustawy z dnia

³⁶ W takim wypadku należy kontrolę ograniczyć do kontroli wrywkowej lub podjąć inne działania antykorupcyjne. Informacja pozyskana na: www.antykorupcja.gov.pl. Stan z 30 października 2007 r.

³⁷ Por. *Twining Project. "Strengthening of the process of implementation of the anti corruption activities"*, Transition Facility 2004, s. 10.

³⁸ Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm. Do stosunków wyłączających zatrudnienie u pracodawców samorządowych należy zaliczyć: małżeństwo (zakaz obowiązuje przez cały okres trwania małżeństwa; ustanie małżeństwa z innej przyczyny niż śmierć jednego z małżonków wyłącza jego obowiązywanie i umożliwia zatrudnienie byłych małżonków w ramach bezpośredniej podległości służbowej), pokrewieństwo do drugiego stopnia, powinowactwo pierwszego stopnia, przysposobienie, opiekę, kuratelę.

³⁹ W literaturze sytuację tę uznano dodatkowo jako „dopuszczalne ograniczenie prawa pracy”. Zob. H. Szewczyk, *Ograniczenie prawa do pracy w samorządzie po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 53.

⁴⁰ Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 66.

16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych („Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek służbowej podległości”).

W praktyce zatem zawsze będzie zabronione zatrudnienie rodzeństwa (inne osoby są już spokrewnione w dalszych stopniach), a jeżeli chodzi o pokrewieństwo w linii prostej, to niemożliwe jest zatrudnienie dziadków, rodziców i wnuków. Regułą przyjętą w ustawie o pracownikach samorządowych jest również ograniczenie zatrudnienia osób spowinowaconych w pierwszym stopniu. Zakaz zatrudnienia osoby pozostającej z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), starostą i marszałkiem województwa w omawianej relacji sformułowany jest również *expressis verbis* w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁴¹. Inaczej jest w wypadku zatrudnienia na stanowisku powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów osoby pozostającej ze starostą powiatu (prezydentem miasta) w relacjach wskazanych w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴² przewidywał, że podlega on bezpośrednio radzie powiatu (miasta)⁴³.

Na gruncie art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych rozstrzygano między innymi prawidłowość zarządzenia wójta gminy D., który odwołał Sławomira M. ze stanowiska Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych z dniem 30 kwietnia 2007 r. Wymienione zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru 17 maja br. Zawiadomieniem z 28 maja 2007 r.⁴⁴ organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tego zarządzenia. Podstawę prawną zarządzenia stanowi przepis art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w związku z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – wójt gminy może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego nawet w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Mając na uwadze wyrok Sądu Najwyższego

⁴¹ Dz.U. z 1999 r., Nr 11, poz. 95 z późn. zm.

⁴² Dz.U. z 2000 r., Nr 122, poz. 1319 z późn. zm. Przeszkodą w zatrudnieniu nie było też, że radny powiatu jest osobą pozostającą z rzecznikiem w relacjach wymienionych w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, ponieważ podległość zachodzi pomiędzy radą *in gremio* a rzecznikiem, a nie pomiędzy rzecznikiem a konkretnym radnym.

⁴³ Na tę kwestię zwraca uwagę T. Szewc, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, LEX, stan prawny z 1.08.2003 r. Autor wskazuje na wątpliwości co do jego zakresu podmiotowego. Uznaje bowiem, że „nie odnosi on się bowiem wprost do pracowników samorządowych, lecz zabrania zatrudniania u pracodawców samorządowych osób pozostających w określonych relacjach rodzinnych i *quasi-rodzinnych*”.

⁴⁴ Zob. WNiK/DT.IV.GM.0911–21/2007.

z dnia 9 grudnia 2003 r.⁴⁵, w którym stwierdzono, że „zakres swobody służącej właściwemu organowi przy odwołaniu nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły jest ograniczony przepisami prawa oświatowego. Sfera uznania kompetentnego organu jest co prawda znaczna, jednak niepełna, bo musi on uwzględniać m.in. ograniczenia wyraźnie ustanowione w art. 38 ustawy o systemie oświaty”. W uzasadnieniu kwestionowanego zarządzenia oparto się na argumente, że powodem odwołania jest istnienie związku pokrewieństwa między dyrektorem a wójtem gminy, bowiem przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁴⁶ zabraniają wójtowi zatrudniania osób pozostających w określonych relacjach rodzinnych. Powoływano się na przepisy art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że: „małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli – nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej”.

Organ nadzorczy uznał, że podstawa odwołania dyrektora w oparciu o art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nie może odnosić się do osoby zatrudnionej w szkole na stanowisku dyrektora, gdyż – zgodnie z art. 1a ustawy o pracownikach rządowych – przepisów nie stosuje się do pracowników, których status prawny określają odrębne przepisy (w tym przypadku ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁴⁷). Uwzględnić należy także przepis art. 24j ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje m.in. wójta gminy do pisemnego informowania o fakcie zatrudnienia małżonka w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego lub o zmianie zajmowanego stanowiska, ale nie ustala ogólnego zakazu zatrudniania członka rodziny w jednostkach organizacyjnych gminy.

Nepotyzm jako forma korupcji ma szkodliwy wpływ na wszystkie ważne procesy zachodzące w państwie, od podnoszenia kosztów administracji, niewydajności i marnotrawstwa, uszkodzeniu konkurencji wolnorynkowej, przez podważanie zaufania obywateli do państwa, powodowanie napięć społecznych, zagrożenie moralnym podstawom społecznym, aż do rozbicia praworządności, zagrożeniu demokracji i prawom człowieka, podważanie znaczenia dobrego rządu, uczciwości i sprawiedliwości społecznej, a na zagrożeniu dla stabilności instytucji demokratycznych kończąc. W konkluzji wspomnianego już raportu Banku Światowego stwierdza się, że „nepotyzm kłóci się z demokracją, bo prowadzi do ustroju klanowego”, a to stanowi zagrożenie dla niezależności i niezawisłości władzy wykonawczej, powodując tym samym zachwianie układu sił w państwie.

⁴⁵ Sygn. akt I PK 103/03, OSNP 2004/21/371.

⁴⁶ Zob. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm.