





**Helena Szewczyk**

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
<https://orcid.org/0000-0002-1425-981X>

## **Mobbing w jednostkach sektora finansów publicznych**

### **Mobbing in the public finance sector**

#### Summary

Specific labor law encompasses staff regulations in the public sphere, understood as the public sector of employment (at the national and local level), which includes entities of the public finance sector enumerated in art. 9 of the Act on Public Finance. The employers acting in this sphere have a different administrative status as well as certain administrative freedom in relation to the authorities that form them. The public sector, thanks to a highly developed bureaucratic apparatus as well as a strictly hierarchical structure in the ranks, constitutes a highly fertile ground for mobbing, which negatively affects not only the people who work there but also their families, clients and the whole society. In the public sector, the rules of creating particular administrative entities which serve as employers, their transformations and liquidations, as well as the filling of managerial positions are much more rigid. People who engage in authoritarian mobbing fare very well in the public sector, where issues such as promotions, pay rises, bonuses and prestigious tasks are entirely subjective and ultimately in their immediate superior's purview. Nonetheless, according to art. 943 §2 E. C., such harassment or intimidation must be persistent and particularly disruptive to be classified as mobbing.

**Key words:** public sector, employment, mobbing

### **I. Uwagi wprowadzające**

Obecnie polski sektor publiczny zatrudnia ok. 4 miliony osób. Stanowi to blisko jedną czwartą ogólnej liczby osób pozostających w zatrudnieniu w naszym kraju. Wielu z tych osób przysługuje status funkcjonariusza publicznego w świetle art. 115 §13 k.k. Z tego sektora pochodzi blisko dwie trzecie skarg wnoszonych do Krajowego Stowarzyszenia

Antymobbingowego<sup>1</sup>. Trudno bowiem o właściwą atmosferę i prawidłowe relacje międzyludzkie w państwowych i samorządowych urządach, w publicznych uczelniach oraz w prokuraturach i w komendach policji. W naszym kraju praca w sektorze publicznym traktowana jest jako praca na całe życie i, aby ją zachować, część osób tam zatrudnionych gotowa jest znosić prześladowania i upokorzenia przez wiele lat<sup>2</sup>.

W sądach pracy jest również najwięcej spraw wnoszonych przez osoby zatrudnione w administracji publicznej. W samych tylko ministerstwach (w 18 resortach) w 2014 roku procesowało się sto kilkudziesięciu osób. Wśród spraw najczęściej wnoszonych do sądów pracy są sprawy dotyczące bezprawnych zwolnień z pracy, zaniżania ocen okresowych i związanego z tym szykanowania i prześladowania. Urzędnicy skarżą się na zastraszanie i manipulowanie ludźmi, zmuszanie do siedzenia po godzinach, nerwową atmosferę w pracy itp. Wielu z nich ma poczucie długotrwałego upokarzania lub gnębienia przez przełożonych lub współpracowników. Niektórzy z nich otrzymali propozycje seksualne nie do odrzucenia. Tylko niektóre z tych spraw były załatwione polubownie przez tzw. wewnątrzzakładowe komisje antymobbingowe<sup>3</sup>. Na uczelniach publicznych zarówno molestowanie seksualne, jak i inne patologie mają znakomite pole do rozwoju, z uwagi na hierarchiczność struktury uczelnianej, złe warunki pracy i pokoleniowe różnice komunikacyjne. Z badań wynika, że na ogół sprawcy sami wcześniej doświadczali takich zachowań ze strony swoich przełożonych i że były one dość powszechne. W konsekwencji uznaje się je za normę, a często za zachowania pożądane, aktywizujące i motywujące<sup>4</sup>.

Przepisu art. 94<sup>3</sup> k.p. nie stosuje się wprost do osób pozostających w zatrudnieniu pracowniczym, m.in. do służb mundurowych (tylko funkcjonariusze straży miejskich chronieni są przed mobbingiem z mocy art. 94<sup>3</sup> k.p.). Konieczne staje się jednak pilne wprowadzenie

---

<sup>1</sup> Zob. A. BECHOWSKA-GEHARDT, T. STALEWSKI: *Mobbing. Patologia zarządzania personelem*. Warszawa 2004, s. 5456; J. MARCINIAK: *Mobbing. Aspekty prawne*. Warszawa 2005, s. 77 i n.

<sup>2</sup> Zob. M. MIEDZIK: *Mobbing – charakterystyka zjawiska w Polsce*. „Polityka Społeczna” 2008, nr 3, s. 31–32.

<sup>3</sup> K. KLINGER: *Kto najbardziej mobbuje u premiera Tuska*. „Rzeczpospolita” z 7 stycznia 2014 roku.

<sup>4</sup> M. GUTKOWSKA: *Zjawisko molestowania seksualnego w uczelniach wyższych w Polsce i USA. Aspekty prawne i kryminologiczne*. Toruń 2011, s. 46 i n.

nowej regulacji prawnej ochrony przed mobbingiem pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych<sup>5</sup>. Można również rozważyć rozciągnięcie stosowania przepisów kodeksu pracy, dotyczących mobbingu, na służby mundurowe na wzór przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>6</sup>. Sądy i trybunały próbują *de lege lata* dokonywać korzystnej wykładni prawa dla funkcjonariuszy pozostających w stosunku służbowym, którzy są ofiarami mobbingu. Przykładowo w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Pożarnej nie stosuje się wprost kodeksowych przepisów dotyczących mobbingu, ponieważ brak w tym zakresie wyraźnego bezpośredniego odesłania do art. 94<sup>3</sup> k.p. Sąd Najwyższy w podjętej uchwale stwierdził jednak, że art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, który stanowi o właściwości sądów pracy ma zastosowanie do spraw związanych z mobbingiem i dyskryminacją funkcjonariuszy straży pożarnej<sup>7</sup>. Jest to tym bardziej istotne, że – w przeciwieństwie do dyskryminacji – prawo Unii Europejskiej nie zawiera *stricte* dyrektywy antymobbingowej.

## II. Pojęcie jednostek sektora finansów publicznych

Określenie „powszechne prawo pracy” oznacza prawo odnoszące się do wszystkich pracowników (np. kodeks pracy), natomiast prawo szczególne reguluje sytuację pewnej grupy pracowników, oznaczonej w szczególności działem zatrudnienia, branżą, sektorem czy nawet rodzajem pracy<sup>8</sup>. Można również wyróżnić część szczególnego prawa pracy obejmującą pragmatyki służbowe (pracownicze), występujące w sferze publicznej. Mamy tu do czynienia ze sferą zatrudnienia określaną jako sfera budżetowa (państwowa i samorządowa), obejmującą „jednostki sektora finansów publicznych”, wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Stosunki pracy w tej sferze są, w istotnym zakresie, objęte

---

<sup>5</sup> Por. R. ZDYBEL: *Mobbing w stosunkach pracy (służby) – próba definicji. Wybrane zagadnienia prawne*. „Przegląd Policyjny” 2007, nr 1, s. 84–85; J. RYKOWSKA: *Mobbing w miejscu pracy – skala, przyczyny i skutki zjawiska*. „Policja” 2009, nr 1, s. 83–84.

<sup>6</sup> Zob. m.in. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 sierpnia 2010 r. w sprawie stosowania do funkcjonariuszy Służby Więziennej Kodeksu pracy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 145, poz. 979 ze zm.)

<sup>7</sup> Zob. Uchwałę SN z 6 lutego 2014 r., II PZP 2/13, [serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia](http://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia)

<sup>8</sup> Zob. L. FLOREK: *Powszechne a szczególne prawo pracy. W: Powszechne a szczególne prawo pracy*. Red. IDEM. Warszawa 2016, s. 15 i n.

pragmatykami pracowniczymi, do których należą między innymi: ustawa o służbie cywilnej, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, pracownikach samorządowych, Najwyższej Izbie Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Karta nauczyciela i inne. Pracodawcy tej sfery mają odrębny status administracyjny i pewną odrębność administracyjnoprawną wobec władz, które je tworzą, jak na przykład szkoły publiczne lub samorządowe jednostki organizacyjne, na przykład zakłady gospodarki komunalnej, zakłady oczyszczania, ośrodki sportu i rekreacji<sup>9</sup> oraz inne jednostki wykonujące zadania wskazane w art. 14 ww. ustawy. Bez względu na to, czy są one jednostkami budżetowymi, tj. jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych (nieposiadającymi osobowości prawnej), które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ww. ustawy), czy też samorządowymi zakładami budżetowymi, wykonującymi odpłatnie zadania i pokrywającymi koszty swojej działalności z przychodów własnych (art. 15 ww. ustawy), korzystają one odpowiednio z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie działają w imieniu własnym<sup>10</sup>. Wspólną cechą wymienionych jednostek (pracodawców) jest więc to, że są one jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa (*stationes fisci*) lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, a więc jednostkami organizacyjnymi gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego (*stationes municipi*). W świetle art. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup> jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone na podstawie niniejszej ustawy albo na podstawie odrębnych ustaw w formach określonych w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 9 ww. ustawy sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
  - 2a) związki metropolitalne;

---

<sup>9</sup> Zob. J. STELINA: *Prawo urzędnicze*. Warszawa 2009, s. 83 i n.

<sup>10</sup> Szerzej: H. SZEWCZYK: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa 2010, s. 56–66 i tam cytowana literatura; A. DUBOWIK, Ł. PISARCZYK: *Prawo urzędnicze*. Warszawa 2011, s. 100–103.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).

- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, jak na przykład utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>12</sup>.

Przepis art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>13</sup> stanowi, że ustawa ta określa zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Zgodnie z art. 2. przez użyte w ustawie określenia rozumie się:

- 1) państwowa sfera budżetowa – państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 2) pracownicy – osoby zatrudnione w jednostkach, o których mowa w pkt 1, oraz żołnierzy zawodowych, żołnierzy odbywających nadterminową zasadniczą służbę wojskową, żołnierzy odbywających okresową służbę wojskową, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwo-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2363).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2288 ze zm.).

wej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, z wyjątkiem pełniących służbę kandydacką, oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej i Służby Celno-Skarbowej.

### III. Pojęcie prawne mobbingu

Pojęcie mobbingu zostało zdefiniowane w kodeksie pracy w art. 94<sup>3</sup> §2. Przepis ten stanowi, że mobbing to działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Należy podkreślić, że w zakres definicji mobbingu, sformułowanej w art. 94<sup>3</sup> §2 k.p., nie wchodzi przesłanka rozstroju zdrowia jako niezbędnego skutku zachowań mobbingowych. Warunkuje ona możliwość wystąpienia z roszczeniem o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę na podstawie art. 94<sup>3</sup> §3 k.p., ale nie decyduje o tym, że dane zachowanie zostanie zakwalifikowane jako mobbing w rozumieniu przepisów kodeksu pracy<sup>14</sup>.

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem Sądu Najwyższego, że określone w art. 94<sup>3</sup> §2 k.p. ustawowe cechy mobbingu powinny wystąpić łącznie. Stanowisko to wpisuje się w dotychczasową linię orzeczniczą Sądu Najwyższego<sup>15</sup>, a także jest aprobowane przez przedstawicieli doktryny<sup>16</sup>. Nie budzi wątpliwości sformułowana przez Sąd Najwyższy teza, że długotrwałość zachowań uznawanych za mobbing nale-

---

<sup>14</sup> Por. H. SZEWCZYK: *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*. Warszawa 2012. EADEM: *Glosa do wyroku SN z dnia 16 marca 2010 r., I PK 203/09, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”* 2011, nr 2.

<sup>15</sup> Zob. m.in. wyrok SN z dnia 11 lutego 2014 r., I PK 165/13, LEX nr 1444594; wyrok SN z dnia 8 grudnia 2005 r., I PK 103/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 321.; wyrok SN z 5.10.2007 r., II PK 31/07, OSNP 2008, nr 21–22, poz. 312.

<sup>16</sup> Zob. m.in. H. SZEWCZYK: *Pojęcie mobbingu w świetle art. 94 §2 kodeksu pracy*. W: *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*. Red. A.M. ŚWIĄTKOWSKI. Warszawa 2009, s. 122; T. WYKA: *Prawne pojęcie mobbingu i jego skutki zdrowotne*. W: *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*. Red. T. WYKA, C. SCHMIDT. Warszawa 2012, s. 133.

ży rozpatrywać jednocześnie z ich uporczywością, określając zakresy znaczeniowe pojęć „długotrwałość” oraz „uporczywość” na podstawie reguł językowych<sup>17</sup>. W art. 94<sup>3</sup> §2 k.p. ustawodawca posłużył się koniunkcją. Z uwagi na to nękanie lub zastraszanie powinno być zarówno uporczywe, jak i długotrwałe. Należy zgodzić się z konstatacją, że nękanie lub zastraszanie musi charakteryzować się więcej niż małą uciążliwością oraz trwać dłuższy czas, aby mogło zostać zakwalifikowane jako mobbing w rozumieniu art. 94<sup>3</sup> §2 k.p.<sup>18</sup>. Warunkiem *sine qua non* zakwalifikowania zachowań jako mobbing jest wystąpienie skutku w postaci zaniżonej oceny przydatności zawodowej, który dotyczy czci wewnętrznej pracownika. Z kolei poniżenie, ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników powinno stanowić cel zachowania sprawcy lub jego skutki. Uznanie określonego zachowania za mobbing nie wymaga zatem stwierdzenia po stronie mobbera działania ukierunkowanego na osiągnięcie celu (zamiaru). Mobbing może wystąpić również w przypadku nieumyślnego zachowania mobbera (np. alkoholika, osoby chorej psychicznie). W wyroku z dnia 16 marca 2010 r.<sup>19</sup> Sąd Najwyższy wskazał, że do stwierdzenia mobbingu w rozumieniu art. 94<sup>3</sup> §2 k.p. nie jest wymagane wykazanie umyślnego zamiaru wywołania rozstroju zdrowia u pracownika poddanego temu zakazanemu zachowaniu, co oznacza, że za mobbing mogą być uznane wszelkie bezprawne, także nieumyślne, działania lub zachowania mobbera dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko niemu, wyczerpujące ustawowe znamiona mobbingu, a w szczególności wywołujące rozstrój zdrowia u pracownika. Natomiast zachowania, które nie miały na celu poniżenia lub ośmieszenia pracownika, izolowania go lub wyeliminowania z zespołu pracowników oraz nie doprowadziły do wystąpienia takiego skutku, nie mogą być kwalifikowane jako mobbing w rozumieniu art. 94<sup>3</sup> §2 k.p.

Pracownik-ofiara mobbingu może wystąpić w stosunku do pracodawcy z roszczeniem o zadośćuczynienie pieniężne (art. 94<sup>3</sup> §3 k.p.)

<sup>17</sup> Por. T. WYKA: *Prawne pojęcie mobbingu...*, s. 132–136. Szerzej zob. B. BURY: *Uporczywość i długotrwałość jako elementy składowe prawnej definicji mobbingu*. „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 2, s. 71.

<sup>18</sup> M. SZABŁOWSKA-JUCKIEWICZ: *Odpowiedzialność pracodawcy za mobbing*. Glosa do wyroku SN z dnia 20 października 2016 r., I PK 243/15, 2017, nr 2. „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”.

<sup>19</sup> Por. wyrok SN z dnia 16 marca 2010 r., I PK 203/09, Lex nr 589950.



oraz z roszczeniem o odszkodowanie (art. 94<sup>3</sup> §4 k.p.). Na aprobatę zasługuje pogląd Sądu Najwyższego, że w razie niezapewnienia bezpiecznych warunków pracy pracodawca może ponosić również odpowiedzialność cywilnoprawną w ramach reżimu *ex delicto*. Zawinione uchybienia pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa pracy, pozostające w związku przyczynowym z zaistniałą szkodą, mogą prowadzić do ziszczenia się dyspozycji art. 415 k.c., przy czym bezprawność czynu pracodawcy ustala się w odniesieniu do granic jego obowiązków. Odpowiedzialność pracodawcy na podstawie art. 415 k.c. będzie miała miejsce także w wypadku, gdy wskazania dotyczące zapewnienia bezpiecznych warunków pracy nie wynikają z norm prawnych. Sąd Najwyższy uznał, że naruszeniem tej powinności będzie również nieuwzględnianie norm technicznych, a także ignorowanie poziomu nauki i techniki, nawet jeśli nie znajdują one potwierdzenia w obowiązujących przepisach<sup>20</sup>. Na pracodawcy ciąży generalny obowiązek ochrony zdrowia i życia pracownika oraz szczególne obowiązki w tym zakresie, m.in. obowiązek przeciwdziałania mobbingowi w środowisku pracy. Za brak przeciwdziałania mobbingowi w zakładzie pracy pracodawca ponosi odpowiedzialność na podstawie przepisów kodeksu pracy. Ponadto brak zapewnienia bezpiecznych warunków pracy (szczególnie warunków wolnych od zachowań mobbingowych) może prowadzić do ponoszenia cywilnoprawnej odpowiedzialności przez pracodawcę.

Odpowiedzialność pracodawcy za szkodę majątkową spowodowaną mobbingiem w miejscu pracy lub w związku z pracą nie została w sposób całościowy uregulowana w kodeksie pracy<sup>21</sup>. Ustawodawca nie uregulował w art. 94<sup>3</sup> §4 k.p. kwestii dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy za szkodę majątkową, która nie pozostaje w związku z rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę. Jeżeli sprawcą mobbingu był pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu albo jeżeli pracodawca nie wykonywał lub nienależycie wykonywał obowiązek przeciwdziałania mobbingowi, a sprawcą mobbingu był inny pracownik, to pracodawca będzie ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 471 k.c. w związku

---

<sup>20</sup> Zob. Wyrok SN z dnia 13 września 2016 r., III PK 146/15, Lex nr 2112315.

<sup>21</sup> M. SZABŁOWSKA-JUCKIEWICZ: *Glosa do wyroku SN z dnia 22 stycznia 2015 r., III PK 65/14*. OSP 2016, nr 4.

z art. 300 k.p. Pozostaje to w zgodzie ze stanowiskiem, jakie zajął SN w wyroku z 4.04.2000 r.<sup>22</sup>, wskazując, że w przypadku naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania przez pracodawcę obowiązków ze stosunku pracy, znajdą odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o skutkach niewykonania zobowiązania (art. 471 i n. k.c.) w związku z art. 300 k.p. Nie ulega jednak wątpliwości, że pracownik może dochodzić od pracodawcy również naprawienia szkody majątkowej i to nie tylko tej, która powstała w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z powodu mobbingu (art. 94<sup>3</sup> §4 k.p.).

#### **IV. Specyfika zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych a mobbing**

Każdy tzw. pracodawca publiczny, jako istotna część sektora publicznego, stanowi podatny grunt dla powstawania licznych patologii, a w szczególności mobbingu. Sektor publiczny, dzięki rozbudowanemu aparatowi biurokratycznemu oraz mającemu oparcie w zasadzie hierarchiczności stosunkowi podległości służbowej, stanowi szczególnie podatny grunt dla mobbingu, który wywołuje negatywne skutki nie tylko dla zatrudnionych tam osób, ale również dla członków ich rodzin, interesantów i dla całego społeczeństwa. W tzw. sferze budżetowej zasady wyodrębniania poszczególnych jednostek organizacyjnych będących pracodawcami, ich przekształceń i likwidacji, a także obsady stanowisk kierowniczych są bardziej sztywne. Są one zasadniczo określone przez przepisy prawa ustawowego.

W szczególności powszechny jest konkursowy system obsady stanowisk kierowników tych jednostek. Nie zmienia to jednak ich silnej zależności od organów nadrzędnych, dla których prawo zastrzega dokonywanie czynności związanych z ich stosunkiem pracy. Nie wnikając w szczegóły, ze względu na znaczną różnorodność rozwiązań można stwierdzić, że państwo i gminy zachowują kontrolę nad kierowaniem pracownikami w jednostkach będących pracodawcami wewnętrznymi. Na przykład organ prowadzący (wójt, burmistrz) zatwierdza arkusz organizacyjny szkoły, co przesądza o liczbie godzin lekcyjnych, pensum poszczególnych nauczycieli i ich liczbie. Państwo

---

<sup>22</sup> Wyrok SN z 4.04.2000 r. (I PKN 571/99), OSNP 2001/17, poz. 533.

i jednostki samorządu terytorialnego decydują też – z możliwymi odstępstwami dotyczącymi na przykład samorządowych zakładów budżetowych – o warunkach wynagradzania pracowników podległych jednostek. W państwowej sferze budżetowej ogólną zasadę wyznacza art. 77<sup>3</sup> § 1 k. p., zgodnie z którym warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej (jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy) określi – w drodze rozporządzenia, w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych – minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra.

Pracodawcy tzw. sektora publicznego charakteryzują się znaczną odrębnością w stosunku do pozostałych pracodawców. Pracodawcy samorządowi są częścią aparatu publicznego, działają w granicach prawa oraz zarządzeń i poleceń organów nadrzędnych i są im ściśle podporządkowani. Celem ich działania jest w szczególności zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania państwa, zapewnienie ładu społecznego, bezpieczeństwa narodowego i wewnętrznego oraz zdrowia i edukacji obywateli. Pracodawcy publiczni realizują zadania publiczne w interesie państwa i ogółu społeczeństwa, a ich działalność jest finansowana z budżetu państwa oraz z budżetu lokalnego i innych danin publicznych. Ranga zadań, jakie realizują, i znaczenie ich prawidłowej realizacji dla dobra wspólnego uzasadnia ich odmienny status od pozostałych pracodawców.

Realizacja zadań państwa, leżąca w interesie ogółu społeczeństwa, wymaga wyposażenia pracodawcy publicznego w dalej idące kompetencje, zwłaszcza dyrektywne. Służy temu szeroko pojęte regulowanie statusu prawnego osób zatrudnionych w sektorze publicznym aktami odrębnymi od kodeksu pracy, tzw. pragmatykami zawodowymi, oraz dopuszczenie pozaumownych aktów kreujących stosunek pracy. Pragmatyki na ogół szerzej niż kodeks pracy kształtują uprawnienia (kompetencje) dyrektywne pracodawcy, co wiąże się ze zwiększoną dyspozycyjnością pracowników w postaci jednostronnych zmian treści stosunku pracy. Stosunek pracy w sektorze publicznym cechuje się również zwiększonym zakresem obowiązków służbowych oraz odpowiedzialności służbowej. Wszystko to sprzyja powstaniu zjawiska mobbingu w warunkach wzmożonego podporządkowania

pracowników w strukturze organizacyjnej urzędu. Należy wskazać na istnienie przewagi organizacyjnej i ekonomicznej pracodawców w sektorze publicznym nad pracownikami jako potencjalnymi ofiarami mobbingu.

Kodeks pracy różnicuje również ochronę prawną przed utratą pracy na skutek ujawnienia nieprawidłowości. Ochrona taka w zasadzie nie przysługuje w przypadku stosunku pracy z powołania oraz z wyboru. Osoba powołana oraz wybierana na stanowisko może być w każdym czasie i bez podania przyczyny odwołana przez organ, który ją powołał<sup>23</sup>. Marginalny charakter ma również ochrona pracowników zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę, które mogą być również rozwiązywane bez podania przyczyny. Jeszcze inaczej wygląda sytuacja prawna pracowników mianowanych w sektorze publicznym. Poszczególne pragmatyki zawodowe najczęściej zawierają zamknięty katalog przyczyn, umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy. Niemniej jednak pracodawcom łatwiej jest stosować różne formy odwetu, np. przeniesienie na inne stanowisko lub miejsce pracy, gdyby pracownik okazał się „niewygodny”, demaskując nieprawidłowości w funkcjonowaniu pracodawcy<sup>24</sup>. Przeniesienie służbowe samo w sobie nie jest bezprawne, chyba że jego celem jest mobbing. Z tego samego powodu rezygnuje się z mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy.

W wielu przypadkach do mobbingu w sektorze publicznym dochodzi niejako przy okazji zmian związanych z przekształceniami organizacyjnoprawnymi w urzędach, tzw. racjonalizacją zatrudnienia, reorganizacją itp. Często są to działania pozorne, mające na celu wyeliminowanie ze środowiska pracy niewygodnych pracowników, będące częścią procesu tzw. negatywnej selekcji. Zmiany organizacyjnoprawne w sektorze publicznym mają na ogół specjalne upoważnienie ustawowe, które nierzadko jest przekraczane. Jednym z wielu nieuzasadnionych działań ustawodawcy było uchwalenie ustawy z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Ustawa ta została uchylona przez Try-

---

<sup>23</sup> POR. H. SZEWCZYK: *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa 2012, s. 201 i n.

<sup>24</sup> M. RACZKOWSKI: *Ekspertyza w sprawie ochrony osób zatrudnionych sygnalizujących nieprawidłowości przed nadużyciami ze strony podmiotu zatrudniającego*. [Http://www.bato ry.org.pl/doc/Sygnalisci\\_eks\\_20091214.pdf](http://www.bato ry.org.pl/doc/Sygnalisci_eks_20091214.pdf) (dostęp 15.03.2019 r.).

bunał Konstytucyjny jeszcze przed jej opublikowaniem. Nakazywała ona ogólnie redukcję zatrudnienia o 10% z powodu oszczędności budżetowych, z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych i innych konstytucyjnych zasad prawnych<sup>25</sup>.

Takie regulacje są ewenementem w skali europejskiej, zważywszy na fakt, że do zdecydowanej większości pracowników w sektorze publicznym stosuje się ustawę o tzw. zwolnieniach grupowych, która w polskim wydaniu zdecydowanie lepiej chroni interes pracodawców, podczas gdy w krajach rozwiniętych Europy Zachodniej chroni się w większym stopniu niż u nas interes pracowników<sup>26</sup>. Warto zauważyć, że w Polsce, inaczej np. niż we Francji, w imię zbyt szeroko pojętej konstytucyjnej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej ocena czy dokonane w zakładzie pracy zmiany prawnoorganizacyjne, likwidacyjne itp. były uzasadnione i celowe oraz czy służyły one interesowi obu stron stosunku pracy, nie podlega kontroli sądu pracy.

Polskie sądy badając jedynie zgodność z prawem przekształceń organizacyjnych prawnych forują zgoła przeciwstawne wyroki. Dla przykładu odnośnie ostatniej reformy zatrudnienia w KAS Sąd Okręgowy w Częstochowie słusznie orzekł, iż zatrudniony w Krajowej Administracji Skarbowej nie może być w gorszej sytuacji niż typowy pracownik i zostać pozbawiony minimalnych standardów ochrony stosunku pracowniczego. Konstytucja wyklucza możliwość tworzenia przez organy państwa przepisów dla administracji publicznej umożliwiających arbitralne zwalnianie pracowników państwowych z pominięciem ograniczeń w rozwiązywaniu stosunków zatrudnienia, obowiązujących u tzw. prywatnych pracodawców. W przeciwnym razie władztwo publiczne stałoby się narzędziem mającym na celu uprzywilejowane traktowanie państwa jako działającego arbitralnie pracodawcy<sup>27</sup>. Z kolei Sąd Okręgowy w Łodzi, rozpatrując sprawę starszego komi-

---

<sup>25</sup> Por. H. SZEWCZYK: *Ochrona praw nabytych w prawie urzędniczym*. W: *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry. Białystok 2013, s. 422–438.

<sup>26</sup> Por. M. LATOS-MIŁKOWSKA: *Ochrona interesu pracodawcy*. Warszawa 2013, s. 234 i n.

<sup>27</sup> Zob. Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 25 maja 2018 r., IV Pa 115/18, [http://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/\\$N/151510000002021\\_IV\\_Pa\\_000115\\_2018\\_Uz\\_2018-05-25\\_003](http://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/$N/151510000002021_IV_Pa_000115_2018_Uz_2018-05-25_003) (dostęp 15.03.2019 r.). Zob. też H. Szewczyk: *Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej*. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2018, nr 4, s. 20.

sarza skarbowego, któremu nie zaproponowano zatrudnienia w nowej Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) doszedł do wniosku, że przedstawienie propozycji określających nowe warunki zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej było autonomiczną decyzją dyrektorów izb. Zdaniem tego Sądu osoby, których stosunek pracy miał wygasnąć, nie musiały wiedzieć, dlaczego akurat to one stracą etat. Obarczanie pracodawcy publicznego konsekwencjami reformy administracji jest niedopuszczalne. W rezultacie stosunek pracy komisarza wygasł z końcem sierpnia 2017 roku na podstawie art. 170 ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS<sup>28</sup>. W tej sprawie zwolniono z pracy dobrego pracownika z 23 letnim stażem pracy, a pracodawca nawet nie uzasadnił, czemu nie zaproponował mu dalszego zatrudnienia. Pracownik wystąpił więc do sądu o odszkodowanie. W pierwszej instancji przyznano mu rekompensatę. Sąd drugiej instancji uznał jednak, że niesłusznie.

## V. Przejawy mobbingu w jednostkach sektora finansów publicznych

Przyczynami wystąpienia mobbingu w sektorze publicznym są w szczególności: sztywne struktury organizacyjne, silnie zhierarchizowana struktura organizacyjna, koncentracja nadmiernej władzy oraz przekraczanie uprawnień przez przełożonych; cechy osób zarządzających organizacją (np. szykanowanie, mające na celu odwrócenie uwagi od własnej niekompetencji), brak sprawnego przepływu informacji, brak umiejętności w zarządzaniu (w kierowaniu zespołami ludzkimi, w łagodzeniu konfliktów, skutecznym negocjowaniu, rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych)<sup>29</sup>, szczególna pozycja społeczna ofiary (np. jej niepełnosprawność, wiek, płeć czy pochodzenie społeczne); nieformalne układy i kliki, kumoterstwo, klientelizm, korupcja, i inne patologie charakterystyczne dla sektora publicznego<sup>30</sup>. Obieg dokumentów, zasady oceniania i awansowania są ściśle określone przepisami, co stanowi idealne podłoże do kreowania konfliktów w środowisku

---

<sup>28</sup> Dz.U. poz. 1948 ze zm.

<sup>29</sup> Zob. M.T. ROMER: *Mobbing i jego konsekwencje*. „Prawo Pracy” 2005, nr 12, s. 4–5.

<sup>30</sup> Zob. L. GRZESIUK, P. KOSTROWIECKA, M. PROZNER, J. ZIELKO: *Mobbing w miejscu pracy. Wyznaczniki i konsekwencje*. „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2005, nr 2, s. 159.

urzędniczym. Do tego dochodzą dysfunkcje poszczególnych silnie zhierarchizowanych struktur, takie jak: zła organizacja pracy, wadliwe procedury, brak sprawnego przepływu informacji, brak umiejętności zarządzania i łagodzenia konfliktów, niejasne kryteria awansowania i nagradzania, itp.<sup>31</sup>.

Takiemu stanowi rzeczy sprzyja względna stabilizacja zatrudnienia w sferze budżetowej. Aby nie utracić pracy, pracownicy nierzadko godzą się na upokarzające traktowanie<sup>32</sup>. Autorytet w aparacie biurokratycznym zależy nie tyle od przymiotów osobistych, ile od miejsca w hierarchii. Przyczyn mobbingu upatruje się przede wszystkim w cechach osobowości ludzi, a także w strukturze i organizacji pracy jednostek organizacyjnych<sup>33</sup>. Z badań wynika, że polscy kierownicy zatrudnieni w administracji preferują model autokratycznego kierowania<sup>34</sup>. Sprawcy autorytarni mają ściśle zakodowane relacje władzy i uległości, i traktują je jako podstawowy kanon stosunków międzyludzkich. Mając oddanych sobie zwolenników, doskonale funkcjonują w atmosferze intryg, koterii i zastraszania<sup>35</sup>. Mobberzy autorytarni doskonale czują się w sektorze publicznym, gdzie dopuszczenie do awansów, podwyżek, premii, prestiżowych zadań ma charakter uznaniowy, a ostateczna decyzja zależy od zwierzchnika<sup>36</sup>. Mobber dąży w pierwszej kolejności do tego, aby ofiara sama zwolniła się z pracy, niekiedy sam ją zachęca do zmiany pracodawcy, byleby tylko pozbyć się intruza. Do mobbingu może prowadzić tolerowanie przez wielu

---

<sup>31</sup> Por. M. ROMAŃCZUK-GRĄCKA: *Mobbing w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia kryminologiczne i prawnokarne*. W: *Patologie w administracji publicznej*. Red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski. Warszawa 2009, s. 468.

<sup>32</sup> Por. M. DĄBROWSKA-KACZOREK, P. BANASIK: *Jak wygrać z mobbingiem?* Gdańsk 2004, s. 5 i n.

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat: A. SZAŁKOWSKI: *Problem mobbingu w stosunkach pracy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 9, s. 4 i n.; IDEM: *Wymiar etyczny zarządzania personelem*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 1; M. LASZCZAK: *Patologie w organizacji*. Kraków 1999.; L. KOLPOROWICZ: *Psychologia i socjologia zarządzania*. Warszawa 2001; IDEM: *Kapitał społeczny jako czynnik efektywności pracy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 11, s. 2 i n.

<sup>34</sup> Por. J.T. HRYNIEWICZ: *Stosunki pracy w polskich organizacjach*. Warszawa 2007, s. 115 i n.; B. KOZUSZNIK: *Zachowania człowieka w organizacji*. Warszawa 2007, s. 221 i n.

<sup>35</sup> Por. S. MIKKE: „Psychopaci są wśród nas”. „Palestra” 2007, nr 1, s. 142–145; P. HAINEAULT: *Toksyczni ludzie*. Warszawa 2006, s. 15 i n., H. GASIUL: *Psychologia osobowości*. Warszawa 2006, s. 13 i n.

<sup>36</sup> Por. M. ROMAŃCZUK-GRĄCKA: *Mobbing w administracji publicznej...*, s. 469.

pracodawców publicznych niekompetencji, nepotyzmu, działań na szkodę pracodawcy, sankcjonowanie układów, klik i koterii jako form sprawowania władzy, pozorne zmiany reorganizacyjne i strukturalne związane z likwidacją stanowisk, brak umiejętności skutecznego rozwiązywania konfliktów przez zwierzchników oraz kierowania zespołami ludzkimi, a nawet podsycanie konfliktów i ich prowokowanie przez przełożonych<sup>37</sup>.

Udowodnienie mobbingu zarówno w postępowaniach pozasądowych jak i sądowych jest bardzo trudne. Największym problemem jest dobrowolne pozyskiwanie świadków. Trudno też w naszym kraju o dowody z dokumentów. Skarga do PIP w sprawie mobbingu w urzędzie i spisany w wyniku postępowania kontrolnego protokół, w którym inspektor w zaleceniach pokontrolnych wskazuje pracodawcy publicznemu sposoby naprawienia stwierdzonych nieprawidłowości, mogą być pomocnym dowodem przed sądem pracy o zadośćuczynienie z powodu mobbingu. Zgodnie z ogólną regułą dowodową z art. 6 k.c. (stosowanego w zw. z art. 300 k.p.) ciężar dowodu co do kumulatywnego wystąpienia ustawowych cech mobbingu spoczywa na pracowniku<sup>38</sup>. W tym przypadku, inaczej niż w razie naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, nie przewidziano ułatwień dowodowych. W świetle orzecznictwa sądowego wszelkie dowody, a zwłaszcza nagrania rozmów w miejscu pracy albo związanych z pracą są jednak na ogół akceptowane przez sądy pracy, jeśli mobbing ma miejsce u pracodawców publicznych, takich jak urzędy państwowe, samorządowe, sądy i prokuratury, wojsko i policja itd. Podczas gdy w przypadku innych pracodawców uwzględnia się obligatoryjnie tylko nagranie rozmowy (także sms-y, mms-y, fotografie oraz różnorakie nagrania dźwiękowe i wizualne), w której uczestniczyła osoba przedstawiająca ten dowód. Jeśli chodzi o nagrania innych osób, pojawia się problem wagi wartości<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Zob. R. ZDYBEL: *Mobbing w stosunkach pracy...*, s. 85–88.

<sup>38</sup> Por. wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 lipca 2013 r., III APa 10/13, LEX nr 1353665; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 8 marca 2012 r., III APa 33/11, LEX nr 1238702.

<sup>39</sup> Por. H. SZEWCZYK: *Mobbing w stosunkach pracy...*, s. 298 i n.



## VI. Uwagi końcowe

Coraz częściej pracodawcy publiczni przegrywają sprawy o mobbing w sądach pracy, ponosząc przy tym niemałe koszty procesu. Koszty jednak obciążają docelowo nie ich bezpośrednio, lecz całe społeczeństwo. W naszym kraju na ogół pracownicy jednostek finansów publicznych, którym udowodniono mobbing pracują w urzędach z reguły na stanowiskach kierowniczych w sektorze publicznym. W sektorze publicznym osoby reprezentujące pracodawcę nierzadko współpracują z mobberem. Tymczasem przepisy prawa powinny *expressis verbis* przewidywać zakaz zatrudniania tych osób na stanowiskach kierowniczych. W związku z tym niektórzy postulują również wprowadzenie systemu ocen pracowników na stanowiskach kierowniczych przez podwładnych w urzędach pod kątem ewentualnych działań mobbingowych.<sup>40</sup>

W kodeksie pracy powinny zostać również określone pewne ogólne, minimalne wymagania w przedmiocie prewencji, które pracodawca publiczny powinien wypełnić. Przykładowo można by go zobowiązać do planowania i organizowania pracy w ten sposób, aby w maksymalnym stopniu przeciwdziałać występowaniu zjawiska mobbingu. Wprowadzenie do polskiego kodeksu pracy ochrony świadków i innych osób wspierających ofiarę mobbingu, przeniesienie ciężaru dowodu na pozwanego, umożliwienie przeprowadzenia postępowania mediacyjnego przyczyniłoby się niewątpliwie do przeciwdziałania temu patologicznemu zjawisku, w szczególności w sektorze publicznym.

Przepisy prawne dotyczące ochrony przed mobbingiem pracowników nie są w pełni dostosowane do specyfiki zatrudnienia w sektorze publicznym. Konstrukcje te wymagają zatem pewnych modyfikacji oraz dalszej przebudowy. Bez ingerencji ustawodawcy w tym zakresie przeciwdziałanie mobbingowi w sektorze publicznym nie przyniesie w pełni oczekiwanych efektów w postaci istnienia bezpiecznego i przyjaznego środowiska pracy.

---

<sup>40</sup> Zob. G.J. LEŚNIAK: *Mobbing. Strefa budżetowa jest nim skażona*. „Gazeta Prawna” z 20 marca 2013 roku.

### Bibliografia

- BURY B.: *Uporczywość i długotrwałość jako elementy składowe prawnej definicji mobbingu*. „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 2.
- DĄBROWSKA-KACZOREK M., BANASIK P.: *Jak wygrać z mobbingiem?* Gdańsk 2004.
- DUBOWIK A., PISARCZYK Ł.: *Prawo urzędnicze*. Warszawa 2011.
- FLOREK L.: *Powszechne a szczególne prawo pracy*. Warszawa 2016.
- GRZESIUK L., KOSTROWIECKA P., PROZNER M., ZIELKO J.: *Mobbing w miejscu pracy. Wyznaczniki i konsekwencje*. „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2005, nr 2.
- HRYNIEWICZ J.T.: *Stosunki pracy w polskich organizacjach*. Warszawa 2007.
- KOLPOROWICZ L.: *Psychologia i socjologia zarządzania*. Warszawa 2001.
- KOZUSZNIK B.: *Zachowania człowieka w organizacji*. Warszawa 2007.
- LASZCZAK M.: *Kapitał społeczny jako czynnik efektywności pracy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 11.
- LASZCZAK M.: *Patologie w organizacji*. Kraków 1999.
- LATOS-MIŁKOWSKA M.: *Ochrona interesu pracodawcy*. Warszawa 2013.
- RACZKOWSKI M.: *Eksperytyza w sprawie ochrony osób zatrudnionych sygnalizujących nieprawidłowości przed nadużyciami ze strony podmiotu zatrudniającego*. [Http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci\\_eks\\_20091214.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_eks_20091214.pdf).
- ROMAŃCZUK-GRĄCKA M.: *Mobbing w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia kryminologiczne i prawnokarne*. W: *Patologie w administracji publicznej*. Red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI. Warszawa 2009.
- ROMER M.T.: *Mobbing i jego konsekwencje*. „Prawo Pracy” 2005, nr 12.
- RYKOWSKA J.: *Mobbing w miejscu pracy – skala, przyczyny i skutki zjawiska*. „Polijca” 2009, nr 1.
- STELINA J.: *Prawo urzędnicze*. Warszawa 2009.
- SZABŁOWSKA-JUCKIEWICZ M.: *Glosa do wyroku SN z dnia 22 stycznia 2015 r., III PK 65/14*. OSP 2016, nr 4.
- SZABŁOWSKA-JUCKIEWICZ M.: *Odpowiedzialność pracodawcy za mobbing. Glosa do wyroku SN z dnia 20 października 2016 r., I PK 243/15*. „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 2.
- SZAŁKOWSKI A.: *Problem mobbingu. W stosunkach pracy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 9.
- SZAŁKOWSKI A.: *Wymiar etyczny zarządzania personelem*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 1.
- SZEWczyk H.: *Glosa do wyroku SN z dnia 16 marca 2010 r., I PK 203/09*. „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2.
- SZEWczyk H.: *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia Prawne*. Warszawa 2012.
- SZEWczyk H.: *Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 4.
- SZEWczyk H.: *Pojęcie mobbingu w świetle art. 94 §2 kodeksu pracy*. W: *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*. Red. A.M. ŚWIĄTKOWSKI. Warszawa 2009.

- SZEWCZYK H.: *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa 2012.  
SZEWCZYK H.: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa 2010.  
WYKA T.: *Prawne pojęcie mobbingu i jego skutki zdrowotne*. W: *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*. Red. T. WYKA, C. SCHMIDT. Warszawa 2012.  
ZDYBEL R.: *Mobbing w stosunkach pracy (służby) – próba definicji. Wybrane zagadnienia prawne*. „Przegląd Policyjny” 2007, Nr 1.

## **Mobbing w jednostkach sektora finansów publicznych**

### Streszczenie

Szczególne prawo pracy obejmuje pragmatyki służbowe (pracownicze), występujące w sferze publicznej. Mamy tu do czynienia ze sferą zatrudnienia określaną jako sfera budżetowa (państwowa i samorządowa), obejmującą „jednostki sektora finansów publicznych”, wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Pracodawcy tej sfery mają odrębny status administracyjny i pewną odrębność administracyjnoprawną wobec władz, które je tworzą. Sektor publiczny, dzięki rozbudowanemu aparatowi biurokratycznemu oraz mającemu oparcie w zasadzie hierarchiczności stosunkowi podległości służbowej, stanowi szczególnie podatny grunt dla mobbingu, który wywołuje negatywne skutki nie tylko dla zatrudnionych tam osób, ale również dla członków ich rodzin, interesantów i dla całego społeczeństwa. W tzw. sferze budżetowej zasady wyodrębniania poszczególnych jednostek organizacyjnych będących pracodawcami, ich przekształceń i likwidacji, a także obsady stanowisk kierowniczych są bardziej sztywne. Mobberzy autorytarni doskonale czują się w sektorze publicznym, gdzie dopuszczenie do awansów, podwyżek, premii, prestiżowych zadań ma charakter uznaniowy, a ostateczna decyzja zależy od zwierzchnika. Nękanie lub zastraszanie musi charakteryzować się jednak więcej niż małą uciążliwością oraz trwać dłuższy czas, aby mogło zostać zakwalifikowane jako mobbing w rozumieniu art. 94<sup>3</sup> § 2 k.p.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, zatrudnienie, mobbing

## **Le harcèlement professionnel dans les unités du secteur des finances publiques**

### Résumé

Le droit de travail singulier englobe les pragmatiques de service (de fonction) qui apparaissent dans la sphère publique. Ici, nous avons affaire à la sphère d'emploi définie comme sphère de budget (étatique et locale), englobant les « unités du secteur des finances publiques », mentionnée dans l'article 9 de la loi sur les finances publiques. Les travailleurs de cette sphère ont un statut administratif particulier et une certaine particularité administrative et juridique à l'égard des autorités qui les forment. Le secteur public – grâce à un appareil bureaucratique développé et à ce qu'il s'appuie sur le principe du caractère hiérarchique des relations de la dépendance de service – constitue un terrain particulièrement prédisposé au harcèlement professionnel qui suscite des conséquences négatives non seulement pour les personnes qui y travaillent, mais aussi pour les membres de leurs familles, les clients et pour toute la société. Dans

la soi-disant sphère budgétaire, les principes liés à la différenciation des unités particulières organisationnelles étant les employeurs, à leur transformation et liquidation, mais également la nomination aux postes de commandement sont plus stricts. Les harceleurs autoritaires se sentent parfaitement bien dans le secteur public où l'admission aux promotions, aux augmentations, aux primes et aux tâches prestigieuses a un caractère appréciatif, et la décision définitive dépend du supérieur. Cependant, l'oppression ou l'intimidation doivent se caractériser par la pénibilité plus que légère et durer longtemps pour qu'on puisse les qualifier de harcèlement professionnel dans le sens inclus dans l'article 94<sup>3</sup> § 2 du Code de travail.

**Mots clés:** secteur public, travail, harcèlement