

Dr Stefan Płazek

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0001-6791-5940

e-mail: stefanplazek@poczta.onet.pl

Klientelizm jako jedna z przyczyn dyskryminacji w zatrudnieniu w sektorze publicznym

Clientelism as one of the causes of employment discrimination in the public sector

Streszczenie

Klientelizm wydaje się być współcześnie jedną z przyczyn nierównego traktowania w zatrudnieniu w sektorze publicznym. W odróżnieniu od sektora prywatnego, w sektorze publicznym decydenci nie ponoszą osobistych majątkowych konsekwencji swych kadrowych decyzji, stąd istnieje stała pokusa obracania na własne cele działań finansowanych nie z własnych środków. Jednocześnie klientelizm nie został wymieniony w ustawach pośród przykładowych przyczyn dyskryminacji. Nie jest on przy tym tożsamy z wymienioną w kodeksie pracy dyskryminacją za poglądy polityczne, jako że nie zawsze te poglądy stanowią o nawiązaniu relacji klient – patron. Ponadto współczesne stronnictwa polityczne mają przeważnie charakter bezideologiczny, ich celem jest głównie zdobycie i utrzymanie władzy. Klientelizm nie jest również łatwy dowódowo do wykazania, a próby w tym kierunku grożą konsekwencjami prawnymi. Dlatego jedynym sposobem ochrony prawnej osób nim poszkodowanych wydaje się być w sprawach pracowniczych roszczeń odszkodowawczych rezygnacja z jego diagnozowania, a poprzestanie na stwierdzeniu stanu nierównego traktowania bez obiektywnej ku temu przyczyny.

Słowa kluczowe

korupcja; klientelizm; dyskryminacja; równe traktowanie

JEL:K31

Abstract

Clientelism seems to be one of the causes of unequal treatment in the case of living in society today. Unlike private power, in public decisions, which cannot be linked to executive devices, hence there is a separate temptation to move on their own financial goals, which are not used for devices. Additionally, clientelism has not been introduced in the laws on exemplary reasons for discrimination. It is not identical with the discrimination listed in the Labor Code for political directors as these are not always visible about establishing a client-patron connection. Modern political solutions are available, which are non-ideological in nature, their purpose is exclusively and customer service, it is also not easy to implement, and an attempt in this direction is focused on specific criteria. The effect of applying protection to persons reported to it is to be in employee cases regarding compensation waiver of its diagnosis, and to stop at the state of unequal treatment without an objective reason for this.

Keywords

corruption; clientelism; discrimination; equal treatment

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym „z jakiegokolwiek przyczyny”. Na użytek stosunków pracy przyczyny te precyzuje – jakkolwiek jedynie przez ich taksatywne wyliczenie – kodeks pracy w art. 11³ stanowiąc, iż niedopuszczalna jest jakkolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu z uwagi „w szczególności na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony czy zatrudnienie w pełnym lub niepełnym czasie pracy”. To wyliczenie jest powtórzone w art. 18^{3a} k.p. jako prezentacja przykładowych względów, które nie powinny być przyczyną nierównego traktowania pracowników. To sformułowanie zatem z jednej strony wyraźnie zaznacza, że nie są dopuszczalne także inne, nie wymienione w nim kryteria nierównego traktowania pracowników¹. Wszelako z drugiej strony każde nowe kryterium, nie wymienione wyraźnie w tych przepisach, może napotykać na naturalny sceptycyzm, czy również i ono zasługuje na dezaprobatę jako uzasadnienie różnego traktowania pracowników. Brak ustawowego wskazania każdego innego kryterium stwarza w oczywisty sposób powstanie marginesu uznaniowości. Jako przykład można by tu wskazać kwestię wykształcenia. Piszący nin. słowa reprezentował w przeszłości jako adwokat redakcję, która w swym regulaminie pracy zamieściła w pewnym momencie wymóg posiadania przez wszystkich dziennikarzy wyższego wykształcenia, wyznaczając odpowiedni termin, do którego ów wymóg ma być spełniony. Terminu tego nie dochowali dwaj pracownicy, zostali zatem zwolnieni, a następnie wysunęli roszczenia z tytułu dyskryminacji, jeden przed sądem w dużym mieście będącym siedzibą rozgłośni, a drugi w małym mieście mieszczącym jej redakcję regionalną. I otóż w pierwszym z w/w identycznych przypadków roszczenia pracownika oddalono, a w drugim uznano i zasądzono. Rozumienie standardów równego traktowania wydaje się być zatem rzeczą do pewnego stopnia plastyczną, zależną od konkretnej sytuacji, takiej jak, np. realia lokalnego rynku pracy.

Podobnie np. jest z niewymienionym w kodeksie pracy kryterium niekaralności, które – poza przypadkami wyraźnie ustawowo przesądzonymi – nie powinno samo w sobie być kryterium różnicowania statusu pracowników, chyba że jest do wykazania racjonalny związek pomiędzy wymogami danego stanowiska pracy a stanem niekaralności za wszystkie czy niektóre przestępstwa (Płażek, 2021, s. 415 i n.). Również podobnie potraktowano w powszechnym obrocie prawnym kryterium wieku pracownika, które choć wymienione w w/w art. 11³ k.p., zostało jednak dopuszczone dla różnicowania sytuacji pracowników w niektórych sytuacjach, gdy przemawiają za nim obiektywne potrzeby danego stanowiska pracy (*vide* art. 18^{3b} § 2 pkt 1 k.p.).

Jednak to nie wiek czy inne z w/w kryteriów stanowią główne przyczyny obserwowanych współcześnie spektakularnych rewolucji kadrowych w szeroko pojętym polskim sektorze publicznym. Najrozleglejsze bowiem przewroty kadrowe, obejmujące całe armie pracowników, są współcześnie zaobserwowane w przypadkach zmiany ekip decydenckich po wyborach parlamentarnych czy samorządowych. I tak np. po każdorazowej zmianie takiej ekipy w wyniku wyborów parlamentarnych następuje praktycznie stuprocentowa wymiana kadrowa na stanowiskach kierowniczych w korpusie służby cywilnej, a także np. w organach spółek publicznych (w tym też mediów publicznych). Podobnie, choć oczywiście na skalę lokalną, przedstawia się sytuacja po wyborach samorządowych z wyższymi stanowiskami urzędniczymi na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. I dzieje się tak pomimo wszelkich gwarancji ochrony przed dyskryminacją zapewnianą przez kodeks pracy oraz pomimo wszelkich gwarancji apolityczności udzielanych przez urzędnicze pragmatyki pracownicze. Sytuacje te diagnozowane są często jako selekcja kadrowa czyniona z przyczyn politycznych. Jest w tym zapewne nieco prawdy, ale niezbyt wiele. Owszem, dyskryminacja w stosunkach pracy z szeroko pojętych „przyczyn politycznych” miała często miejsce przed rokiem 1989 w okresie władztwa monopartii. Różnica jednak wobec czasów nam obecnych polega na tym, że w okresie owego *ancien regime*-u do partii komunistycznej i jej przybudówek należało aż ok. 10% populacji, gdy tymczasem obecna liczebność każdej z partii politycznych tworzących na przemian koalicje rządowe jest około stukrotnie niższa. Zaś grupa zaledwie ok. trzydziesto- czy czterdziestotysięczna nie jest wszak w stanie sama zapełnić paromilionowego sektora publicznego, ani choćby ok. czterystutysięcznego stanu urzędniczego. Oczywiście, ilość politycznych sympatyków danej formacji często bywa znacznie liczniejsza niż ilość jej członków, ale obecnie istniejące partie polityczne (przynajmniej zaś te największe, będące partiami władzy) mają już w zasadzie charakter bezideologiczny, a często nawet i bezprogramowy. Ich jedynym w zasadzie celem jest zdobycie i utrzymanie władzy, w zakresie zaś poglądów czy programu postępują one nader często na wzór kameleona. W kontekście tego zjawiska kodeksowe kryterium „przekonań politycznych” brzmi mocno anachronicznie. Co godne zauważenia, wśród toczących się obecnie spraw sądowych jakoś nie zaznacza się liczebnie pula spraw z zakresu dyskryminacji z uwagi na przekonania polityczne (Góral, 2021, s. 323). Prędzej już są do zauważenia sprawy dotyczące dyskryminacji z przyczyn wyznaniowych, choć i te są raczej w Polsce rzadkie (Mielczarek, 2021, s. 289 i n.).

Dzieje się tak dlatego, że współcześnie najistotniejszą przyczyną dyskryminacyjnych zachowań pracodawców w sektorze publicznym nie są względy polityczne rozumiane jako wyznawanie określonych poglądów politycznych, lecz klientelizm – istnienie wzajemnych nieformal-

nych relacji z centrami decydenckimi w zakresie polityki kadrowej lub też brak *in casu* takich relacji.

Pojęcie klientelizmu

Termin ten jest współcześnie dość jednolicie używany w opracowaniach socjologicznych, jakkolwiek prawo obywatelstwa w języku polskim posiada też równoznaczne słowo „klientyzm”. Ponieważ jednak to socjologia (w tym także socjologia polityki) jest dziedziną zajmującą się jego analizą², w niniejszym tekście jest używane określenie pierwsze z wymienionych.

„Klientelizm” wywodzi się od słowa „klient”, które w odniesieniu do sfery publicznej posiada długą już tradycję w języku polskim. Pozostawiając na boku najczęstsze, współczesne ekonomiczne jego rozumienie, nie obciążone jakowymiś negatywnymi konotacjami, należy przypomnieć, że w sferze relacji socjologicznych oznacza ono osobę pozostającą w nieformalnej więzi z rozciągającym nad nim opiekę patronem – publicznym decydem w zakresie dystrybucji istotnych praw czy dóbr, który za tą opiekę oczekuje od klienta lojalności i oddolnego wsparcia. W tym znaczeniu mówimy, np. jako o kliencie radziwiłowskim o niesławnej pamięci Władysławie Wiktorynie Sicińskim, pośle z Upity, który z poduszczenia księcia Bogusława Radziwiłła jako pierwszy zerwał sejm walny w 1652 r. Od tego zatem negatywnego znaczenia słowa „klient” wywodzi się obecny termin „klientelizm”.

Nieformalne więzi między patronem a klientem mają z reguły charakter ekonomiczny bądź polityczny. Ich istnienie jest kwalifikowane jako patologia zaburzająca uczciwy oficjalny układ stosunków ekonomicznych czy prawnych poprzez stronnictwą dystrybucję dóbr i przywilejów. Jak mawiano w staropolszczyźnie – „Czapką, papką i solą ludzie ludzi niewolą”. Często owe nieformalne więzi mają charakter towarzyski czy rodzinny, są wówczas określane odpowiednio jako kumoterstwo czy nepotyzm. Współcześnie zjawisko klientelizmu jest marginalizowane w państwach o ugruntowanych systemach demokratycznych, w których istnieją wyraźne i powszechnie akceptowane wzorce postępowania funkcjonariuszy publicznych. Często jest natomiast w warunkach władzy monopartyjnej lub w sytuacjach demokracji fasadowej.

Co godne zauważenia, zjawisko klientelizmu raczej nie jest postrzegane jako problem społeczny w obszarze samego jedynie sektora prywatnego. Prywatnoprawny decydem w zakresie dystrybucji dóbr czy korzyści (w tym decyzji kadrowych) czyni to z własnej kieszeni i na własny rachunek, zatem w jego bezpośrednim interesie leży czynienie kalkulacji korzyści wzajemnych w relacji patron – klient, a wszelkie jego błędne decyzje (w tym nie optymalne wybory personalne) uderzają weń bezpośrednio materialnie i prestiżowo. Skoro sam skutki swych decyzji finansuje, ma też prawo do autonomii tych decyzji, jak uczy biblijna przypowieść o robotnikach w winnicy. Inaczej jest natomiast w sektorze publicznym, gdzie

po pierwsze patron decydencki dystrybuuje majątek nie swój a publiczny, zaś po drugie jego osobisty interes nie jest tożsamy z interesem przedsięwzięcia, którym on kieruje, tj. z interesem publicznym. Istnieje zatem stała pokusa korzystania z nie swoich środków dla wspierania swoich interesów, także przez budowanie z tych środków sieci politycznych klientów. Pokusa ta częściej bywa zwalczana w społeczeństwach o ugruntowanej samoidentyfikacji obywateli z interesem publicznym, zaś silniejsza tam, gdzie takowej identyfikacji nie ma, czyli w warunkach państwa opresyjnego wobec obywateli lub np. tam, gdzie identyfikacja ta dopiero jest budowana po ustrojowej zmianie.

Co również godne zauważenia, problem klientelizmu jako zagrożenia dla interesu publicznego mocniej jest postrzegany w biurokracjach budowanych według tzw. modelu kariery niż tworzonych wg. tzw. modelu pozycyjnego. Ten pierwszy zakłada, jak wiadomo, ścisłą separację korpusu urzędniczego od korpusu politycznego, a także autonomię wewnętrzną tego pierwszego w zakresie własnej struktury zatrudnienia i awansów, opartej o obiektywne i weryfikowalne kryteria. Korpusy urzędnicze mają przez to charakteryzować się wysokim stopniem fachowości, etyki i apolityczności, działając wg porzekadła „rządy przemijają, administracja pozostaje”. Jest to model przeważający w Europie kontynentalnej, a u nas obowiązujący z powodzeniem w okresie II RP. W tym modelu zjawisko klientelizmu jest oczywiście piętnowane i rugowane jako stanowiące elementarne zagrożenie dla systemu.

Inaczej jest w systemach budowanych wg modelu pozycyjnego. Nie jest tam budowany autonomiczny od politycznego korpus urzędniczy, a przeciwnie, każdorazowo suweren polityczny urządza wg swego uznania cały aparat administracyjny. Motorem efektywności tak tworzonego systemu nie jest zatem etos niezależnej kadry urzędniczej, a wspólny interes suwerena i podwładnej wobec niego biurokracji w utrzymaniu się przy władzy po kolejnych wyborach. Zatem gwarantem trwania danej ekipy jest zadowolenie wyborców. Tym zatem modelem rządzi zasada „zwycięzca bierze wszystko”, ale i jego lustrzana konsekwencja: „przegrany traci wszystko”. Obserwując sytuację w USA, świeżo po zaprzysiężeniu nowego prezydenta w styczniu 2025 r., można zauważyć, że wymieniana jest cała administracja rządowa i nie budzi to sprzeciwów z punktu widzenia legalności. Prawo politycznego suwerena do arbitralnego doboru sobie współpracowników nie jest kwestionowane i nie jest piętnowane jako klientelizm. A przy tym wśród dotychczasowych nominatów nie widać osób, które by można określić jako niepoważne i przez to psujące wizerunek decydenta. Wobec tych cech systemu pozycyjnego łatwiej jest zatem zrozumieć, dlaczego np. w Wielkiej Brytanii katalog możliwych kryteriów dyskryminacji jest zamknięty (Wujczyk, 2016, s. 120 i n.), nie zaś otwarty, jak u nas, i dlaczego nie ma w nim zakazu dyskryminacji z uwagi na poglądy polityczne.

W Polsce obecnie jedynym formalnie zadekretowanym (i to tylko co do administracji rządowej, bowiem odnośnie samorządowej ustawodawca unika jasnej deklaracji) został system kariery: uchwalono cztery kolejne ustawy o służbie cywilnej, zaś korpus służby cywilnej stał się bytem konstytucyjnym (art. 153 Konstytucji). Było to też oczywistą konsekwencją wyboru tego systemu w okresie międzywojennym i jego bardzo dobrego tam funkcjonowania. Niemniej, zaistniały obecnie system nie spełnia podstawowego warunku, bez którego nie może on poprawnie funkcjonować i objawić swej zalety, czyli warunku separacji korpusu urzędniczego od korpusu politycznego (stąd głosy o systemie *de facto* mieszanym, jakkolwiek by go rozumieć). Bez tej separacji nie ma zaś mowy o autonomii korpusu urzędniczego i jego nieodporności na naciski przeciwne realizacji przezeń wyłącznie interesu publicznego. Ta nieszczelność przejawia się w różny sposób, jak dla przykładu:

□ wspomniane już wyżej utrzymywanie instytucji uznaniowo obsadzanych stosunków pracy z powołania, w których pracownik siłą rzeczy upatruje swych szans nie w nienaganej i ofiarnej pracy, a w budowaniu dobrych relacji z politycznym centrum decyzyjnym,

□ utrzymywanie, wbrew art. 153 Konstytucji, w kancelariach, urzędach czy biurach wszystkich praktycznie organów naczelnych i centralnych administracji państwowej zatrudnienia na podstawie ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych jedynie dlatego, iż w odróżnieniu od zatrudnienia w korpusie służby cywilnej ustawa ta nie wymaga przeprowadzania powszechnego i otwartego naboru na stanowiska urzędnicze, umożliwiając przez to ich całkowicie uznaniowe obsadzanie (Płażek, 2024, s. 301 i n.),

□ niedopracowany system naborów na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej i w samorządach powodujący ich rozstrzyganie w oparciu o nigdzie bliżej nie określone „metody i techniki naboru”,

□ jedynie wyrwykowy (zwłaszcza w administracji samorządowej) wymóg neutralności politycznej urzędników.

Temu ostatniemu zjawisku warto się bliżej przyjrzeć. Wymóg apolityczności w ustawie o służbie cywilnej jest zadekretowany już w jej art. 1, zgodnie z którym tworzy się ową służbę w celu zapewnienia „zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie” wykonywania zadań państwa. *In concreto* wymóg owej neutralności politycznej rozwija art. 78 ustawy. I tak członek korpusu służby cywilnej nie może przy wykonywaniu obowiązków służbowych kierować się interesem jednostkowym czy grupowym (ust. 1), ani publicznie manifestować poglądów politycznych (ust. 2), ani uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu (ust. 3), ani łączyć zatrudnienia z mandatem radnego (ust. 4). Natomiast jedynie urzędnicy służby cywilnej i osoby piastujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie mogą tworzyć partii politycznych ani uczestniczyć w nich (ust. 5 i 7). Ponadto ci ostatni nie mogą też pełnić funkcji w związkach zawodowych (ust. 7). Zatem jakkolwiek pryncypia ogólne,

o charakterze nazwijmy behawioralnym (strzeżenie interesu publicznego, zakaz manifestowania poglądów politycznych) obejmują cały korpus, to konkretny zakaz uczestniczenia w partiach politycznych już tylko jego bardzo niewielką część, nie większą niż 10% stanu korpusu.

A jeszcze gorzej w zakresie wspierania apolityczności sytuacja przedstawia się w administracji samorządowej. W ustawie o pracownikach samorządowych nie został wśród jej celów (art. 1 ustawy) sformułowany choćby ogólny wymóg politycznej neutralności. A zakaz tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich objął tylko pojedynczego urzędnika w całym aparacie danej jst, tj. jej sekretarza. Jest to więc regulacja bez żadnego realnego znaczenia, a jej groteskowość jest spotęgowana tym, że ustawodawca nie zdecydował się przydzielić sekretarzowi jst jakichkolwiek istotnych kompetencji. Zatem wskrzeszenie instytucji sekretarza stanowi jedynie szumne nawiązanie do okresu międzywojennego, gdy sekretarz gminy istotnie był najważniejszym po wójcie urzędnikiem, pełniąc też jego funkcje w okresie jego nieobecności. Tą rolę objął współcześnie zastępca wójta, który wydaje się być członkiem korpusu bardziej politycznego niż urzędniczego: nie jest wyłaniany w trybie publicznego naboru, a uznaniowo powoływany, nie dotyczy go wymóg apolityczności oraz posiada niższe niż sekretarz gminy kwalifikacje.

Apolityczność ograniczona w samorządach tylko do sekretarza nie tylko nie przynosi żadnych korzyści, ale co gorsza staje się przyczyną konfliktów i dyskryminacji. Piszący nin. słowa miał okazję jako adwokat obserwować po każdych kolejnych wyborach samorządowych liczne przypadki rugowania z pracy dotychczasowych sekretarzy gminy, za wszelką cenę i pod byle pretekstami. Działo się tak najczęściej w sytuacji wyboru nowego wójta z innego politycznego rozdania co poprzedni. Nader często bowiem miewała wówczas miejsce akcja „wymiatania” całej kadry urzędniczej i zastępowania jej osobami o oczekiwanym politycznym „umaszczeniu”. Nie da się zaś tego uczynić z ustawowo apolitycznym sekretarzem, skoro nie wolno mu przyjąć żadnego „umaszczenia”. Stąd zaczyna on być postrzegany jako „obce ciało” w urzędzie i poddawany sekowaniu nakierowanym na pozbycie się go z grupy urzędników. Przykład ten równocześnie bardzo dobrze pokazuje sytuację, w której dyskryminacja następuje nie z uwagi na ubarwienia polityczne, a z uwagi na brak tych ubarwień, postrzegany jako brak zdolności do stania się klientem właśnie.

Klientelizm nie jest tożsamy z poglądami politycznymi. Owszem, ich posiadanie i demonstrowanie ułatwia nawiązywanie relacji patron – klient, lecz to nie zawsze bliskość owych poglądów przesądza o nawiązaniu takiej relacji. Bardziej decyduje jej nawiązaniu posiadanie wzajemnie przydatnych przymiotów i gotowość do ich wzajemnego świadczenia: ze strony patrona pomoc w rozwoju kariery zawodowej, zaś ze strony klienta zapewnienie oddolnego poparcia i lojalności. Często zatem walka o pozycję klienta rozgrywa się między osobami nie deklarującymi żadnych poglądów politycznych lub przeciwnie – deklarującymi identyczne poglądy poli-

tyczne. Dobrym przykładem są tu kampanie wyborcze, w których najbrutalniejsza walka bywa obserwowana nie pomiędzy przeciwnymi sobie programowo listami, a pomiędzy kandydatami z tej samej listy.

Klientelizm jest w naszej teraźniejszości narzędziem, z pomocą których zwycięskie w danym momencie (a zatem zdolne do roztaczania ochronnego parasola nad klientami) stronnictwa polityczne budują sobie społeczne poparcie. Jest to wszelako kij, który ma dwa końce. Ilość beneficjentów klientelizmu jest bowiem zawsze niższa od liczby wyborców. Bierze się to po pierwsze stąd, że nadal jednak u większości społeczeństwa klientelizm jest postrzegany jako nieprzyzwoitość, do której popełniania nie jest się zatem w większości przypadków skłonny. Po drugie, klientelizm stanowi zawsze pewną formę pasożytnictwa na reszcie społeczeństwa, trzymającego się uczciwej gry prawnej i ekonomicznej. Pula pasożytów musi być więc zawsze większa niż pula żywicieli, inaczej pasożytnictwo przestanie być rentowne, albo nawet cała społeczność popadnie w degradację lub zginie. Stąd posługiwanie się tym narzędziem przez będące u władzy stronnictwa polityczne jedynie w ograniczonym rozmiarze może zapewnić im rozmiar społecznego poparcia. Równocześnie bowiem budują one tym samym elektorat negatywny nie akceptujący istniejącego stanu rzeczy, dochodzący do głosu w okresie wyborów. Zwrot w społecznym poparciu bywa przy tym szczególnie dotkliwy w przypadku stronnictw, z którymi wiązano nadzieję na zmianę standardów etycznych w sferze publicznej (a zatem i na powściągnięcie klientelizmu), a które tą nadzieję zawiodły w imię doraźnych korzyści swych klientów. Niestety, mowa jest tu zatem praktycznie o wszystkich dotychczasowych stronnictwach władzy. Jednak mimo że wiele spośród nich potrafiło tym sposobem władzę nawet niejedną raz, zjawisko klientelizmu nadal kwitnie, czego dowodzą codzienne w praktyce rewelacje prasowe. I nie ma jak dotąd przypadku, iżby któreś z owych stronnictw uderzyło się w piersi. Przyczyn tego braku wyciągania wniosków z przeszłości wydaje się być kilka. Jedną z nich to wspomniana niska w polskim społeczeństwie identyfikacja interesu osobistego z interesem państwa. Wynika ona stąd, że przez długie okresy naszej ostatniej historii aparat państwowy był zorientowany nie na pomyślność obywateli polskiej społeczności, a na realizację interesów obcych podmiotów. Był on zatem postrzegany jako opresyjny. Inną przyczyną braku szanowania interesu publicznego leży w braku rzeczywistych elit społecznych – osób zajmujących wysoką pozycję w społeczeństwie dzięki czynnikom innym niż polityczne układy, a więc np. dzięki zgromadzonemu w sposób niepodważalny majątkowi, talentom zawodowym czy przymiotom etycznym. Elity te, w przeszłości kilkakrotnie przetrzebione, są dopiero *in statu nascendi*, a obecna klasa polityczna w bardzo dużej mierze składa się z osób nic sobą w istocie nie prezentujących, które zatem wszystkie swe szanse kariery opierają wyłącznie na odpowiednio mocnym ustawieniu.

Wreszcie, brak przywiązania do interesu publicznego bierze się z braku, a co najmniej nikłości wychowania

obywatelskiego, wskazującego szerszą perspektywę posiadania samodzielnego suwerennego państwa oraz perspektywę jego utraty. Nie istnieje powszechna świadomość, że zasoby państwa nie są niewyczerpane, a przeciwnie, już nadwątlone ich trwonieniem i złym gospodarowaniem nimi mogą w wymiernej przyszłości spowodować kolejny krach państwowości. W tych realiach klientelizm kwitnie zatem w najlepsze, a jednym z jego najistotniejszych terytoriów i pól obserwacji jest zatrudnienie w sferze publicznej.

Przykłady klientelizmu jako narzędzia dyskryminacji

W 2016 r. została uchwalona nowelizacja ustawy o służbie cywilnej polegająca m.in. na obsadzaniu odtąd wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie jak wcześniej, na postawie specjalnie ukształtowanych trybów naboru (których obiektywizm podważono, zresztą słusznie), a na podstawie uznaniowych powołań. Oficjalna narracja była wówczas taka, że powołania te będą dokonywane z największą starannością, a przez to będą gwarantowały pozyskiwanie dla tych stanowisk najlepszego materiału ludzkiego. Rzeczywistość okazała się inna – w krótkim czasie wymieniono 100% owych osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a w dodatku pośród nowo powołanych jedynie niewielka część posiadała status urzędnika służby cywilnej. Wytworzyły się więc częste sytuacje, w których np. zwierzchnik umiał mniej niż jego podwładni. Już ta operacja sama przez się stała się klasyczną ilustracją klientelizmu – tym razem na tle głównie partyjnym. Ale sprawy poszły następnie dalej: oto w początkach 2024 r., po jesiennych wyborach parlamentarnych w 2023 r. i zmianie ekipy rządzącej znów wymieniono niemal wszystkie osoby piastujące stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, korzystając z dotąd krytykowanego narzędzia, jakim są stosunki pracy z powołania. A wszak sam tylko zdrowy rozsądek przeczy hipotezie, iżby co parę lat cała dotychczasowa kadra kierownicza w założeniu korpusu służby cywilnej zasługiwała na wyrzucenie z pracy. Znów zatem ewidentnie zadziałał klientelizm, zorientowany na nowe centra decyzyjne.

Inny przykład: również w 2016 r. została uchwalona ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.) oraz towarzysząca jej ustawa z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.), składające się razem na regulację przedsięwzięcia określonego jako reforma administracji skarbowej. Jednym z istotnych założeń tej reformy, obok np. zmian strukturalnych aparatu skarbowego, była rekapitulacja zasobu kadrowego owej administracji, ocenionej wówczas negatywnie w aspekcie jej wydolności w egzekwowaniu danin publicznych oraz w zwalczaniu zorganizowanych procederów unikania tych danin. Dla realizacji tego założenia sięgnięto po narzędzie parokrotnie już używane przy okazji innych wcześniejszych reform instytucji sektora publicznego. Przydano mianowicie decydom zmian kadrowych

prawo do dyskrecjonalnego decydowania o tym, kto zachowa swe stanowisko, komu zostanie ono zmienione, a kto zostanie zwolniony. Dodatkowo w stosunku do przypadków wcześniejszych dano owym decycentom jeszcze jedno, również całkowicie uznaniowe prawo: mogli oni arbitralnie decydować, komu z funkcjonariuszy służby celnej pozostawić jego stosunek służbowy, a komu ów stosunek służbowy zakończyć lub przemienić w stosunek pracy (jak to później potocznie nazwano – „ucywilnić”). Owszem, zadekretowano w art. 167 ustawy dość ogólnie pewne kryteria, według których owa selekcja materiału ludzkiego miała zostać przeprowadzona (posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, miejsce zamieszkania), ale ani nie stworzono procedur, ani choćby fizycznej możliwości czasowej, by zastosowanie tych kryteriów wdrożyć. Zatem – co jednolicie ujawniły liczne późniejsze procesy sądowe – zwolnienia i przesunięcia były dokonywane całkowicie uznaniowo, nie poprzedzone jakimikolwiek „rankingami”, w których próbowano by zrobić użytek z owych ogólnych kryteriów. Obecnie wiadomo już, że cała owa rewolucja kadrowa w aparacie skarbowości została oceniona negatywnie z punktu widzenia jej praworządności i w efekcie bardzo wielu osobom zdołano sądownie przywrócić ich zatrudnienie lub poprzednie warunki ich pracy czy służby. Ale w niniejszych rozważaniach najważniejsze jest nie to, a spostrzeżenia poczynione w toku tej operacji, dotyczące zachowań osób w niej uczestniczących. Była to bowiem okazja do obserwacji, jak zachowują się funkcjonariusze sektora publicznego, otrzymawszy wolną rękę w zakresie doboru kadrowego. Nie są to niestety obserwacje budujące. Okazuje się mianowicie, że naznaczeni odgórnie w tej mierze decydenci przeprowadzili ową selekcję nie pod kątem interesu publicznego, tj. z baczeniem na przydatność poszczególnych osób dla sprawniejszego funkcjonowania aparatu skarbowego, a pod kątem hipotetycznej lojalności poszczególnych osób wobec tych decycentów, mającej zapewnić im jak najdłuższe trwanie na nowo objętych stanowiskach kierowniczych. Objawiła się zatem po prostu wola stania się patronem w relacjach z podległymi mu klientami. A równocześnie w grupie osób, co do których miały zapasć owe decyzje kadrowe ujawniły się liczne postawy rywalizacji o względy owych decycentów. W efekcie stało się tak, że do zwolnienia, degradacji czy „ucywilnienia” zostały wytypowane osoby, za którym nie ujął się nikt wpływowy, często mające wyższe od reszty kwalifikacje zawodowe oraz niczym nie zakłócony przebieg kariery zawodowej. Potwierdziło to jednolicie kilka tysięcy procesów sądowych przywracających te osoby do pracy czy na poprzednie warunki pracy lub służby. Sądy uznały mianowicie, że nie jest dostateczną podstawą wypowiedzenia subiektywna decyzja nie poparta weryfikowalnymi miernikami.

Jednak konkretna sytuacja, w której w toku owej reformy zwolniono z pracy osobę o wysokich kwalifikacjach, o nienagannej wieloletniej karierze popartej ocenami okresowymi, nie powiązaną z żadnymi przypadkami nieudolności czy korupcji aparatu skarbowego, dodat-

kowo np. z orzeczoną niepełnosprawnością, a zostawiono na stanowiskach osoby nie mające tych przymiotów, ale korzystające z subiektywnej przychylności decycentów, to nie tylko przypadek bezzasadnego rozwiązania stosunku pracy, lecz także w powszechnym odczuciu za interesowanych przypadek nierównego traktowania. Procesy o przywrócenie do pracy lub na poprzednie warunki zatrudnienia osób dotkniętych reformą skarbowości zakończyły się sukcesem, albowiem pracodawcy nie byli w stanie przedstawić rzeczywistych, weryfikowalnych przyczyn uzasadniających ich decyzje – co nie dziwi zważywszy, że podejmowali te decyzje uznaniowo. Natomiast mimo powszechnego odczucia niesprawiedliwości i nieobiektywności procesu segregacji materiału ludzkiego na potrzeby reformy KAS, nie słychać dotychczas, by powiodły się próby uzyskania odszkodowań z tytułu dyskryminacji.

Szanse ochrony prawnej osób poszkodowanych poprzez klientelizm

Osoby przywrócone do pracy utraconej, czy to na skutek opisaną wyżej reformy KAS, czy innych uznaniowych ruchów kadrowych w sektorze publicznym, próbowały następnie niejednokrotnie poszukiwać dalej sięgającej rekompensaty za poniesione szkody. Jednak jak dotąd bezskutecznie. Pierwsza trudność, na jaką napotykały, to oczekiwana ze strony sądów pracy – zadeklarowanie, czy wywodzą swe roszczenia z nakazu równego traktowania (art. 11² k.p.), czy też z zakazu dyskryminacji (art. 11³ k.p.). Relacja wzajemna obu tych pryncypiów nie jest do końca wyjaśniona (Góral, 2021, s. 31–35). Z jednej strony jest wyrażany pogląd, że stanowią one jedynie odmienne semantyczne ujęcia tego samego zjawiska. Wszelako wyrażany jest też pogląd przeciwny, że nie są to sytuacje tożsame, a zbliżone (zachodzi między nimi stosunek krzyżowania – nie zawsze nierówne traktowanie jest dyskryminacją i *vice versa*). Albo też, iż dyskryminacja stanowi kwalifikowaną (z uwagi na przyczyny) postać nierównego traktowania³. Tak czy owak, według dotychczasowej przeważającej praktyki sądów pracy pracownik potraktowany gorzej niż inni i podnoszący z tego tytułu roszczenie był na wstępie pytany, jakie mianowicie wskazuje on kryterium dyskryminacyjne, według którego go pokrzywdzono. I otóż pracownicy pokrzywdzeni na skutek praktyk klientystycznych, w których z natury rzeczy nieformalne powiązania są starannie skrywane, mieli zasadniczą trudność w nazwaniu tego kryterium, np. wskazywali kryterium poglądów politycznych czy wieku, ale drugiej stronie łatwo było tego rodzaju zarzuty obalić, bowiem dobór według zdolności klientystycznych nie idzie w parze z kryterium wieku, poglądów politycznych czy innych.

Zwolennicy odmienności pryncypiów równego traktowania i niedyskryminacji posługują się głównie następującymi argumentami:

a) że każde z tych pryncypiów uregulowane w osobnym przepisie, a zatem za ich odmiennością przemawia założenie racjonalności działań ustawodawcy,

b) że przy regulacji dyskryminacji ustawodawca posługuje się pojęciem jej przyczyn (inaczej – kryteriów jej stosowania), a przy opisie równego traktowania tego nie czyni,

c) że kodeks pracy przewiduje specjalny rodzaj odszkodowania jedynie dla przypadków dyskryminacji (art. 18^{3d} k.p.), zatem co do nierównego traktowania roszczenia odszkodowawcze mogą się opierać co najwyżej na art. 471 k.c. w zw. z art. 300 k.p.

Podnoszone są i inne różnice, jak wertykalny czy horyzontalny zasięg przepisów traktujących o równości, te jednak odnoszą się głównie do regulacji konstytucyjnych, nie zaś kodeksowych. Nie jest rzeczą niniejszego opracowania powtarzania polemiki doktryny, ponieważ jego celem jest bowiem próba wskazania skutecznej ochrony prawnej dla szczególnie wszak pokaźnej i rosnącej grupy pracowników dotkniętych patologią cechującą zatrudnienie w sektorze publicznym, jakim jest klientelizm. Dlatego będzie on prowadzony przy przyjęciu założenia tożsamości pojęć nierównego traktowania i dyskryminacji. Argumenty przeciwne wydają się bowiem zmierzać do „mnożenia bytów ponad potrzebę”. Wiele wskazuje (w tym niektóre sformułowania samego kodeksu pracy), że art. 11² i 11³ k.p. nie regulują dwóch odmiennych zasad, tylko traktują o czym innym. Pierwszy – że wszyscy pracownicy mają być jednakowo traktowani z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków. Drugi natomiast w istocie wskazuje, że pierwszego nie należy rozumieć tak, iż w ogóle nie wolno różnicować praw pracowników i ich traktowania. Owszem, wolno – ale tylko jeśli jest to podyktowane względami wykonywania pracy, nie zaś okolicznościami innymi, nie związanymi obiektywnie z wymogami procesu pracy (i tu przykładowo wymieniana jest płeć, wiek, niepełnosprawność, itd.). Dopełnia tego przesłanie art. 18^{3b} k.p., zgodnie z którym nawet gdy różnicowanie następuje z uwagi na którąś z przyczyn wymienionych w art. 11³ k.p., lecz „rodzaj pracy lub warunki jej wykonywania powodują, że przyczyna lub przyczyny wymienione w tym przepisie są rzeczywistym i decydującym wymaganiem zawodowym stawianym pracownikom”, nie ma miejsca dyskryminacja. Wyliczenie owych przyczyn w art. 11³ k.p. i następnie w art. 18^{3a} § 1 k.p. ma charakter taksatywny, a nie enumeratywny (jest to katalog otwarty), a zatem jest ono jedynie ilustracją zasady ogólnej – że nie wolno różnicować sytuacji pracowników z uwagi na względy inne niż rzeczywiste wymogi danego świadczenia (polegającego na wykonywaniu określonej pracy). A wolno ją różnicować, gdy istnieją ku temu obiektywne podstawy. Przepis art. 11³ k.p. wydaje się być zatem dopełnieniem i uszczegółowieniem art. 11² k.p., nie zaś zawierać osobną zasadę.

Ponadto w ostatnim czasie pojawiła się nowa linia orzecznictwa – iż odszkodowanie z art. 18^{3d} k.p. należy się również pracownikowi, który wprawdzie nie wykazał żadnego z kryteriów dyskryminacyjnych z art. 11³ czy 18^{3a} § 1 k.p., ale wykazał, iż nie jest równo traktowany bez istnienia ku temu racjonalnych wytłumaczeń⁴. Dotychczas zaś przeważał pogląd, że roszczenia odszkodo-

wawcze wysnuwane z samego tylko obowiązku równego traktowania (art. 11² k.p.) bez wskazania któregoś z kryteriów wymienionych w art. 11³ k.p. mogą być oparte co najwyżej na art. 471 k.c. stosowanym poprzez art. 300 k.p., ale na pewno nie na podstawie art. 18^{3d} k.p. Zatem obecnie, gdy zdaje się przeważać wykładnia, iż dyskryminacja jest po prostu nierównym traktowaniem bez racjonalnej przyczyny, mnożenie w literaturze oraz wymaganie w praktyce sądowej przyczyn dyskryminacji wydaje się być zabiegiem pozbawionym sensu. Podobnie, np. w latach 80-tych ubiegłego wieku, niektórzy autorzy po zdefiniowaniu pojęcia czasu pracy całkiem serio brali się za definiowanie pojęcia czasu wolnego od pracy – iż jest to czas poświęcony sprawom rodzinnym, wypoczynkowi, snowi, zaspokajaniu potrzeb kulturalnych, itd. Próba kazuistycznego definiowania czasu wolnego od pracy jest zaś wszak jałowa i zbędna. Podobnie oczekiwanie ze strony sądu, iż pracownik koniecznie poda przyczynę, w oparciu o którą jest poddawany nierównemu traktowaniu wydaje się być zbędnym, nieracjonalnym utrudnieniem w dochodzeniu jego roszczeń. Po pierwsze dlatego, iż przyczyny te często mogą być dla pracownika nieznane, a nie leży w interesie pracodawcy, by je wyjawiać. Po drugie dlatego, iż chodzi wszak w istocie zawsze o jedną i tą samą przyczynę – że dyferencjacja jest dokonywana bez istnienia ku temu obiektywnych powodów.

Wracając tu konkretnie do tytułowego zjawiska klientelizmu – pozostaje rzeczą paradoksalną, że z jednej strony trudno się nie zgodzić, iż ma on obecnie przemożny wpływ na obsadę stanowisk w sektorze publicznym. Istniejące centra decyzyjne nawet nie usiłują ukrywać faktu obsadzenia jakowegoś stanowiska „swoim” człowiekiem. A równocześnie z drugiej strony zupełnie nie słychać, by udało się uzyskać odszkodowanie z tytułu dyskryminacji komuś szermującemu zarzutem uprawiania klientelizmu czy innym podobnym, jak np. brakiem subiektywnej neutralności, czy też wpływem pozamerytorycznej przychylności (wzgl. nieprzychylności) na decyzje kadrowe. Dzieje się tak głównie dlatego, że sądy pracy z jednej strony domagają się kategorycznie wskazania przez powoda konkretnych przyczyn dyskryminacji, z drugiej bardzo nieufnie podchodzą do przedstawianych im kryteriów nowych, nie wymienionych wyraźnie we wskazanych przepisach. Ponadto, wraz z podaniem konkretnej przyczyny dyskryminacji, rośnie realna obawa ściągnięcia na siebie zarzutu naruszenia dóbr osobistych ze strony pracodawcy. Niestety jest to współcześnie obawa coraz bardziej prawdopodobna – pojawiły się w ostatnim czasie takie oto sytuacje, iż poszczególne instytucje publiczne, w tym mające stać na straży prawa, poczęły zawczasu grozić pozwami i aktami oskarżenia każdemu, kto posądzi je o konkretne działania czy zaniechania. Jest to oczywiście przejaw ogromnego już tupetu, albowiem prawidłowo działająca, a zatem świadoma swej społecznej roli instytucja publiczna może co najwyżej oświadczyć, że gdy pojawi się wobec niej zarzut zachowań nagannych, w pierwszej kolejności podejmie działania w kierunku jego zweryfikowania i odwrócenia jego skutków. A dopiero gdy zarzut okaże się bezzasad-

ny, rozważy ewentualną obronę prawną swego dobrego imienia. Niemniej – jak obserwujemy – te standardy nie zawsze są szanowane, stąd obawa dyskryminowanego pracownika przed wskazaniem konkretnych kryteriów dyskryminacji. Wiąże się z tym też strona dowodowa. Na pozór sytuacja jest tu dla pracownika zupełnie korzystna, skoro przepis art. 18^{3b} § 1 k.p. *in fine* zwalnia go z obowiązku udowodnienia istnienia wszystkich przesłanek dyskryminacji – ma on jedynie wykazać fakty nierównego traktowania zaś to na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, iż to nierówne traktowanie nastąpiło z przyczyn racjonalnych. Wszelako to odwrócenie ciężaru dowodu nie rozciąga się już na ewentualny późniejszy pozew pracodawcy z tytułu naruszenia dóbr osobistych. Tutaj albowiem obowiązuje już ogólna zasada z art. 6 k.c., a zatem to pozwany pracownik musi udowodnić, że jego zarzuty wobec pracodawcy, iż ten dopuszczał się dyskryminacji, były prawdziwe. Ponadto, przepis art. 18^{3b} § 1 k.p. przesądza jedynie o odwróceniu ciężaru dowodu w zakresie wykazania racjonalnych przyczyn nierównego traktowania. Milczy on natomiast co do tego, czy pracownik ma wskazać istniejącą wg niego przyczynę tego nierównego go potraktowania. Powoduje to zróżnicowaną praktykę sądów, wszelako z przewagą domagania się jednak sformułowania tej przyczyny (lub przyczyn), zwłaszcza gdy pracownik żąda odszkodowania na podstawie art. 18^{3d} § 1 k.p. Warto w tym momencie zastanowić się, jak winien przedstawiać się rozkład ciężaru dowodu w przypadku, gdy pokrzywdzony dyskryminacją pracownik złoży pozew nie o odszkodowanie z w/w przepisu k.p., a z art. 24 k.c. w zw. z art. 300 k.p. oraz art. 11¹ k.p. oraz czy i wówczas ciężar dowodu pozostanie odwrócony w myśl art. 18^{3b} § 1 *in fine* k.p.? Należy bardzo wątpić w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*.

Wszystko to powoduje, że aby szczególny przywilej dowodowy pracownika zawarty w tym ostatnim przepisie nie stał się fikcją, należy zaniechać domagania się odeń wskazywania przyczyn, z których nastąpiła jego dyskryminacja. Tylko bowiem w takiej sytuacji powstanie realna szansa wprzężenia przepisów o zakazie dyskryminacji w poskramianie jednej z głównych chorób polityki kadrowej współczesnego sektora publicznego, jaką jest klientelizm. Dotychczas bowiem, nakierowane głównie na wymienione wyraźnie w art. 11³ k.p. kryteria, przepisy te nie odgrywały zbyt dużej roli w procesach cywilizowania relacji prawnopracowniczych. Wadą przykładowego wyliczenia z art. 11³ k.p. pozostaje i to, że skupia się ono wyłącznie na cechach występujących po stronie pracownika. Tymczasem oczywistym jest, że przyczyny nierównego traktowania pracowników mogą leżeć także po stronie pracodawcy – np. dlatego, że jest osobą skłoną do łapownictwa, nepotyzmu, klientelizmu, indywidualnych fobii, itp. W takich zaś przypadkach nietatwo jest odnaleźć u dyskryminowanych przezeń pracowników jakąś jednolitą cechę wspólną. Także dlatego, że ów pracodawca oczywiście takie swoje motywy postępowania skrzętnie ukrywa.

Oczywiście, podanie przez pracownika przypuszczalnej przyczyny (lub przyczyn) dyskryminacji znakomicie ułatwia sądowi zadanie. Ale fakt ten nie może pogarszać sytuacji procesowej pracownika tylko dlatego, że nie jest on w stanie tej przyczyny wskazać. Sąd może uprościć swe zadanie w ten sposób, że w ogóle nie zajmie się weryfikowaniem przyczyn nierównego traktowania, a jedynie poprzestanie na ustaleniu, iż rzeczywiście ma ono miejsce, a pracodawca nie jest w stanie wykazać żadnego obiektywnego ku temu powodu.

Warto wskazać, że w przypadku określonym w art. 18^{3c} k.p. traktującym o obowiązku równego traktowania w zakresie prawa do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę pracownik żądający wyrównania w stosunku do innych osób w ogóle nie jest zobowiązany do wykazywania przyczyn, dla których jego płaca jest niższa. Wystarczy, iż wykaze, że jego praca jest identyczna pod każdym względem (kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, odpowiedzialność i wysiłek – *vide* § 3 tego przepisu).

Podsumowanie

Klientelizm stał się zjawiskiem powszechnym w obszarze naszego życia publicznego, nawet już nie skrywanym. Informacja o tym, kto w tej przestrzeni jest „czymś człowiekiem” stała się w zasadzie publicznie dostępna i nawet konkurujące ze sobą media informacyjne nie toczą wokół niej sporów. Klientelizm stał się przez to plagą pustoszącą jakość usług sektora publicznego, godzącą w interes tak państwa, jak i obywateli, a w dłuższej perspektywie także podmiotów posługujących się tym narzędziem. Te ostatnie nie są jednak skłonne tego dostrzegać, stąd nie wydaje się, by zaczął się on samoczynnie ograniczać. Konieczne są w tym kierunku działania, także prawne. Jednym z nich mogło by być właśnie nie tolerowanie niewytłumaczalnych różnic w traktowaniu osób zatrudnionych. Relacje klient – patron mają z ich istoty charakter poufny i są skrywane, a zatem jedynym widowym ich przejawem jest właśnie wytwarzana poprzez nie nierówność sytuacji prawnej poszczególnych osób. Gdy w 2003 r. uchwalono kolejną ustawę zwaną „o zwolnieniach grupowych”⁵, w jej nazwie dotychczasowe sformułowanie „z przyczyn leżących po stronie pracodawcy” zmieniono na „z przyczyn nie leżących po stronie pracownika”, co uwolniło tego ostatniego od obowiązku wykazywania tych przyczyn – wystarczyło odjąć, iż wykazał, że nie leżały one po jego stronie. Podobnie należy zatem interpretować obecnie przepisy dotyczące nierównego traktowania w stosunkach pracy, tj. ograniczać badanie w sporach sądowych do potwierdzenia faktu takiego traktowania oraz braku istnienia racjonalnego jego wytłumaczenia ze strony pracodawcy. Bez tego przepisy antydyskryminacyjne w kodeksie pracy, pomyślane wszak jako potężny sprzymierzeniec pracowników wyrównujący ich szanse w kontraktowaniu (Sobczyk, 2013a, s. 256–259; Sobczyk, 2013b, s. 110–111), pozostaną narzędziem o ograniczonym znaczeniu, nie używanym do niwelowania najpowszechniejszych bodaj

obecnie przypadków dyskryminacji dużej liczby pracowników, nie posiadających nieformalnych powiązań z ośrodkami decyzyjnymi w zakresie polityki kadrowej, bądź nie chcących z takich ustosunkowań korzystać w imię uczciwości.

Należy jednak przyjąć, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez osoby pokrzywdzone poprzez klientelizm pracodawcy może okazać się trudne, jeśli oceniać je z czysto adwokackiego punktu widzenia. Weźmy dla przykładu typową sytuację, gdy po wyborach nowy wójt przeprowadza „czystkę” wśród pracowników aparatu gminnego – zwalnia osoby oceniane przezeń jako mu nieprzychylnie lub dlań nieprzydatne, faworyzuje osoby, które ocenia jako własną klientelę, takie też osoby przyjmuje do pracy. W tej sytuacji decyduje się wystąpić z pozwem np. ktoś odrzucony przy naborze mimo spełniania w lepszym stopniu niż zwycięzca wszystkich oficjalnych kryteriów. Albo zostaje zwolniony z pracy lub pominięty przy dystrybucji takich czy innych korzyści ktoś obserwujący równocześnie lepsze traktowanie osób mniej na to zasługujących, ale cieszących się przychylnością wójta. Trudność pierwsza może wynikać ze wspomnianej już wcześniej niejednorodności poglądów na temat wzajemnej relacji art. 11² i 11³ k.p. Powód może więc zostać zobowiązany do wskazania któregoś z tych przepisów jako podstawy roszczenia, a w razie wyboru drugiego z wyżej wymienionych – dodatkowo do wskazania mniemanego powodu (kryterium), z punktu widzenia którego ma miejsce dyskryminacja. W tym momencie nic jednak nie stoi na przeszkodzie jego stwierdzeniu, że opisane w pozwie sposób traktowania powoda zarówno ukazuje nierówne potraktowanie powoda wobec innych osób, jak i wydaje się wskazywać na świadome odejście przez pracodawcę od obiektywnych kryteriów różnicowania sytuacji poszczególnych osób. Jednocześnie, że trudno jest jako przyczynę owej dyskryminacji wskazać którąś z wymienionych w art. 11³ k.p., te bowiem określają raczej cechy leżące po stronie pracownika. Nikt zaś nie zaprzeczy, że przyczyny, dla których pracodawca dyskryminuje swych pracowników, mogą leżeć także i po jego stronie. Są jednak one oczywiście trudne do ustalenia, bowiem pracodawca wszak ich nie wyjawia. Dlatego można je określić jako np. różnicowanie sytuacji pracowników w oparciu o kryteria inne niż obiektywne, a wynikające – jeśli istnieją dostatecznie mocne

podstawy do tego rodzaju przypuszczeń – np. z kontaktów osobistych, więzi rodzinnych, relacji organizacyjnych (w tym partyjnych), czy też z jakowychś afiliacji środowiskowych decydenta. W zakresie strony dowodowej takiego roszczenia trudność będzie polegała głównie na tym, że o ile np. w przypadku dyskryminacji spowodowanej „klasycznymi” kryteriami, jak np. wiekiem czy niepełnosprawnością zazwyczaj gorzej traktowana jest pewna mniejszość adresatów działań pracodawcy, to w przypadku klientelizmu sytuacja bywa odwrotna – większość jest dyskryminowana kosztem faworyzowanej, wyselekcjonowanej przez pracodawcę mniejszości. Procesowo zaś zawsze łatwiej jest wykazać swą gorszą sytuację wobec dużej ilości porównywalnej reszty, niż w sytuacji gdy mająca być do udowodnienia jako dyskryminująca powoda sytuacja dotyczy niemal ogółu reszty pracowników (co znakomicie ułatwia sytuację dowodową pozwanego). Zaś faworyzowanym wyjątkom trudno wszak jest udowodnić relacje klientystyczne, albowiem są one z reguły niejawne i skrywane, a ponadto próby ich wykazywania mogą prowokować niebezpieczne dla powoda sytuacje możliwych zarzutów o naruszenie dóbr osobistych. Zwłaszcza w sytuacji, gdy zechce on przypuszczać przyczynę dyskryminacji leżącą po stronie pracodawcy nazwać „bez ogródek” po imieniu, jako np. właśnie klientelizm czy skłonność do korupcji. Dlatego jedynym w istocie orężem pracownika (czy też niedoszłego pracownika) poszkodowanego relacjami klientystycznymi jest możliwość wykazania, że został on bez dostatecznie przekonującej obiektywnej przyczyny potraktowany gorzej niż inny pracownik, który w analogicznej sytuacji został faworyzowany, również bez dostatecznie przekonującej obiektywnej przyczyny. I nie należy mu tej jedynej broni odbierać, poprzez osłabianie jej skuteczności dalszymi dowodowymi oczekiwaniami. Można oczywiście uznać za uzasadnione i uczciwe wybranie przez pracodawcę do realizacji jego zamierzeń tylko niektórych (lub zgoła jednego) spośród pracowników o identycznych zaletach z punktu widzenia potrzeb danego rodzaju stosunku pracy. Jednak przy klientelizmie nader często dochodzi wszak do sytuacji, gdy faworyzowane zostają osoby o przymiotach wymiennie gorszych niż mogąca w grę wchodzić reszta. I w takich sytuacjach winna zaistnieć stosowna ochrona prawna.

Przypisy/Notes

¹ Np. wygląd pracownika, które to kryterium mimo niewymienienia go w art. 11³ k.p. również zostało uznane za niedopuszczalne kryterium różnicowania w traktowaniu pracownika, *vide*: Miernicka, 2021, s. 389 i n.

² *Vide*, np. Antoszewski, Herbut, 2001 s. 60–68; Ziółkowski, Drozdowski, Baranowski, 2022, s. 125.

³ Trafna jest uwaga, wszystkie te narosłe spekulacje winna przeciąć interwencja legislacyjna – *vide*: Tomanek, 2024, s. 10.

⁴ Uchwała SN z 24 sierpnia 2023 r., III PZP 1/23; wcześniej wyrok SN z 9 maja 2019 r., III PK 50/18, OSNCP 5/42.

⁵ Ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 570.

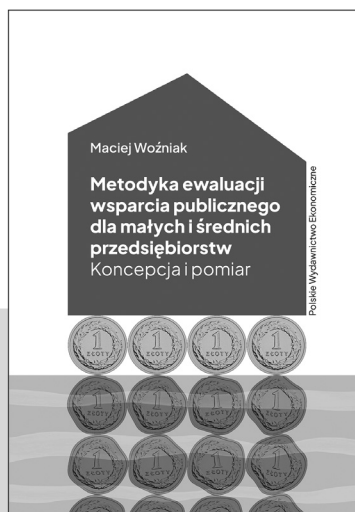
Bibliografia/References

- Antoszewski, A., Herbut, R. (2001). Systemy polityczne współczesnego świata. Wydawnictwo Arche.
- Góral, Z. (2021). Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu – uwagi wstępne. W: J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc (Red.), *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Wolters Kluwer.
- Góral, Z. (2021). Zakaz dyskryminacji ze względu na przekonania polityczne. W: J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc (Red.), *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Wolters Kluwer.
- Miernicka, I. (2021). Dyskryminacja w zatrudnieniu ze względu na wygląd. W: J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc (Red.), *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Wolters Kluwer.
- Mielczarek, M.A. (2021). Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na religię i wyznanie. W: J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc (Red.), *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Wolters Kluwer.
- Płażek, S. (2021). Karalność pracownika a dyskryminacja w zatrudnieniu. W: J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc (Red.), *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Wolters Kluwer.
- Płażek, S. (2024). Zbyt długi żywot ustawy o pracownikach urzędów państwowych, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 31(4), s. 293–306. DOI:10.4467/25444654SPP.24.022.20282
- Sobczyk, A. (2013a). *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom 1. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*. Wolters Kluwer.
- Sobczyk, A. (2013b). *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom 2. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*. Wolters Kluwer.
- Tomanek, A. (2024). Zasady równych praw i niedyskryminacji (art. 11² i 11³ k.p.) oraz konsekwencje ich naruszenia, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* (5), s. 3–11. DOI: 10.33226/0032-6186.2024.5.2
- Wujczyk, M. (2016). *Zakaz dyskryminacji w prawie pracy : rozważania porównawcze de lege lata i de lege ferenda na gruncie polskich i brytyjskich przepisów antydyskryminacyjnych*. C.H.Beck.
- Ziółkowski, M., Drozdowski, R., Baranowski, M. (2022). *Utowarowanie w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Stefan Płażek, dr hab. nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, autor ponad stu publikacji naukowych z zakresu głównie prawa samorządu terytorialnego i prawa pracy, adwokat.

Stefan Płażek, PhD, habil., Assistant Professor at the Department of Local Government Law of the Jagiellonian University, author of over one hundred scholarly publications primarily in the fields of local government law and labour law, attorney-at-law.

ZAPOWIEDŹ



MACIEJ WOŹNIAK

METODYKA EWALUACJI WSPARCIA PUBLICZNEGO DLA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW. KONCEPCJA I POMIAR

Opracowanie stanowi cenny i oryginalny wkład w dyskusję nad pomocą publiczną dla sektora MSP w Polsce, oferując wielowątkową analizę. Autor z powodzeniem wnika w szczegóły ewaluacji wpływu pomocy publicznej na efektywność finansową małych i średnich przedsiębiorstw, wykorzystując przy tym zaawansowany warsztat metodologiczny.

Z recenzji dr hab. Agnieszki Kurczewskiej, prof. UŁ

Tematyka i problem naukowy są rzadko podejmowane w literaturze polskiej i reprezentują niszę badawczą w literaturze międzynarodowej. Ze względu na aktualność i istotność tej problematyki publikacja książki będzie wydarzeniem oczekiwanym w kręgach akademickich, jednak ważnym także dla decydentów z zakresu polityki gospodarczej.

Z recenzji prof. dr hab. Marty Gancarczyk

Więcej informacji na: www.pwe.com.pl