



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, lipiec 2016

Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia

Na podstawie badania opinii reprezentantów związków zawodowych i organizacji pracodawców

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na podstawie raportu „Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych” stanowiącego podsumowanie badań przeprowadzonych w ramach projektu Fundacji im. Stefana Batorego „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, realizowanego we współpracy z Transparency International Secretariat. Wspomniany projekt jest kontynuacją działań prowadzonych od wielu lat przez Fundację im. Stefana Batorego, mających na celu wzmocnienie ochrony prawnej pracowników informujących o nieprawidłowościach zagrażających interesowi publicznemu, zwanych sygnalistami (*whistleblowers*).

To, że gwarancje te są niewystarczające, potwierdzają dotychczasowe doświadczenia fundacji, która wcześniej prowadziła program pomocy prawnej na rzecz pracowników represjonowanych z powodu ujawnienia nadużyć. Rozwiązanie polskie jako nieefektywne w tym zakresie oceniły także Rada Europy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Choć ustawy o ujawnianiu informacji o nadużyciach w interesie publicznym obowiązują w wielu innych państwach Europy, w Polsce dotychczasowe próby zainicjowania prac nad wzmocnieniem statusu sygnalistów napotykały duży opór, czego przykładem jest usunięcie tego postulatu z *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Jako argument przeciwko regulacji *whistleblowingu* podano, że potrzebę tę zaspokaja już obecność przepisów antydyskryminacyjnych w prawie pracy oraz wsparcie świadczone pracownikom przez związki zawodowe.

1. Związki zawodowe i pracodawcy o ochronie sygnalistów

Celem projektu, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie, było poznanie opinii środowisk pracowników i pracodawców na temat sytuacji sygnalistów w miejscu pracy i możliwości wzmocnienia ich ochrony. Projekt służył identyfikacji obaw kluczowych aktorów społecznych w stosunku do wprowadzenia ustawowej ochrony sygnalistów i ich przewycięzeniu w debacie publicznej. Celem było również zmotywowanie decydentów do uznania *whistleblowingu* za jeden z priorytetów w walce z nadużyciami i korupcją.

Projekt opierał się na dorobku Fundacji im. Stefana Batorego, obejmował ponadto 33 wywiady pogłębione z reprezentantami związków zawodowych i organizacji pracodawców, z przedsiębiorcami oraz ekspertami w zakresie *compliance* i stosunków pracy.

Realizację wywiadów poprzedziła analiza zagranicznych doświadczeń związanych z genezą, przyjmowaniem i funkcjonowaniem ustaw zawierających gwarancje prawne dla sygnalistów obecne w innych krajach. Obejmowała ona cztery wybrane, bliskie kulturowo państwa europejskie: Wielką Brytanię, Holandię, Słowację i Węgry, których historie dochodzenia do regulacji *whistleblowingu* mogą stanowić ważną lekcję w wymiarze przygotowywania podobnej ustawy w Polsce w przyszłości. Analiza ta potwierdziła, że tam, gdzie w proces powstawania nowego prawa angażują się związki zawodowe i organizacje pracodawców, jest ono egzekwowane bardziej skutecznie i świadomie. Co charakterystyczne, tego rodzaju inicjatywy zwykle cieszyły się szerokim poparciem politycznym i społecznym, także wśród organizacji pracodawców i pracowników. Dobre praktyki z innych państw pokazują, że uchwalenie ustawy było poprzedzone diagnozą popartą empirycznymi danymi na temat problemów pracowników spotykających się represjami ze strony pracodawców w odwecie za ujawnienie nadużyć. Samo wprowadzenie ustawy w żadnym z wymienionych krajów nie oznaczało również zwykle końca prac nad optymalnym systemem ochrony sygnalistów, gdyż wdrażanie przepisów i sposób ich stosowania podlegały monitoringowi ze strony rządowych organów kontroli oraz organizacji pozarządowych. Wraz z przepisami ukazywały się komentarze i rekomendacje kierowane do firm prywatnych, z propozycjami najkorzystniejszych modeli wewnętrznego raportowania nadużyć.

Wśród uczestników wywiadów zrealizowanych w ramach omawianego projektu znaleźli się reprezentanci wszystkich głównych central związkowych i organizacji pracodawców w Polsce, a także przedstawiciele związków zawodowych szczebla krajowego i zakładowego, pracodawcy z dużych, średnich i małych organizacji oraz eksperci zajmujących się stosunkami pracy i etyką zawodową. Respondenci reprezentowali instytucje zarówno prywatne, jak i publiczne, pochodzili z różnych regionów Polski i byli przedstawicielami różnych branż, które zostały uznane za szczególnie istotne dla ochrony interesu publicznego. Rozmówcy byli pytani o zagadnienia dotyczące: osobistej wiedzy i własnego doświadczenia związanego z sygnalistami, potrzeby wzmocnienia ochrony sygnalistów, wewnętrznych polityk raportowania nadużyć jako narzędzia zarządzania ryzykiem w miejscu pracy, stosunku do odrębnej ustawy o sygnalistach, roli swoich organizacji w systemie ochrony pracowników ujawniających nadużycia.

2. Znajomość zagadnienia wśród związkowców i pracodawców

Respondenci nie zawsze byli w stanie rozpoznać, kim jest sygnalista, u niektórych określenie to uruchamiało skojarzenie albo z konkretnym stanowiskiem funkcyjnym (na kolei, w kopalni), albo z rolą społecznego inspektora pracy, który w zakresie swoich obowiązków ma wpisane reagowanie na naruszenia praw pracowniczych. Rozmówcy zgadzali się jednak, że na tym pojęciu ciąży w polskim społeczeństwie odium donosicielstwa, jednocześnie zastrzegając, że nie jest to zgodne z ich sposobem myślenia o takich osobach.

W opinii rozmówców, zwłaszcza związkowców, zajmowanie się sprawami sygnalistów nie należy do łatwych. Przede wszystkim ze względu na ogromne koszty materialne i psychiczne, które osoby takie ponoszą, stając się ofiarami działań pracodawcy i swojego środowiska w rewanżu za poinformowanie o nieprawidłowościach. Zdaniem części badanych, niesłusznie za sygnalistów uważają się osoby, które wychodzą poza swoje kompetencje i zwracają uwagę na błędne decyzje pracodawcy leżące w jego wyłącznej gestii („ćwierćsygnaliści”), lub pracownicy, którzy sprawiają mylne wrażenie, że występują w interesie publicznym, gdy tymczasem chodzi im o osobistą korzyść („pseudosygnaliści”). Ponadto znacznie częstsze są przykłady pracowników zgłaszających sprawę

dyskryminacji i mobbingu w miejscu pracy, zgłoszenia naruszeń interesu publicznego (czyli na przykład korupcji) zdarzają się zaś rzadziej.

3. Ochrona sygnalistów jako instrument zarządzania w organizacji

Polityki raportowania nieprawidłowości wprowadzane wewnątrz firm były traktowane przez część pracodawców jako skuteczne narzędzie zarządzania ryzykiem, które pozwala nie tylko zidentyfikować słabe punkty organizacji, ale także zoptymalizować pewne procesy zarządcze czy wprowadzić innowacje. Kadra menedżerska dostrzega w tym rozwiązaniu użyteczny kanał komunikacji między pracownikami i pracodawcą, który dostarcza mu niezbędnej wiedzy o bieżącej kondycji firmy i zastrzeżeniach zespołu.

Ze związkowego punktu widzenia – w im większym zakresie reprezentacja pracownicza partycypuje w kształtowaniu wewnętrznej polityki sygnalizowania i weryfikacji zgłaszanych sygnałów, tym mechanizmy te działają skuteczniej, również w sensie zarządzania. Nie wszyscy pracodawcy podzielają ten pogląd, uważając, że tego rodzaju elementy infrastruktury etycznej powinny pozostawać niezależne i niezdominowane przez związki zawodowe, które mogą je traktować jako narzędzie wywierania wpływu na kierownictwo zakładu.

4. Opinie o wzmocnieniu ochrony prawnej sygnalistów

Nie wszyscy respondenci zgadzali się co do potrzeby wzmocnienia ochrony sygnalistów. Podstawowa obawa pracodawców dotyczyła tego, że powstanie kolejna grupa pracowników chronionych na wzór społecznych inspektorów pracy, którzy swój specjalny status będą wykorzystywać wyłącznie do obrony własnego etatu.

Wśród respondentów panowała zgoda co do tego, że prawo nie powinno nagradzać „pseudosygnalistów”, czyli osób, które informują o nadużyciach wyłącznie we własnym interesie lub z nieetycznych pobudek, takich jak chęć rewanżu na przełożonym czy wymuszenie określonych przywilejów.

Z kolei z perspektywy związków zawodowych rolę pracowników starających się chronić interes publiczny należy wzmocnić przede wszystkim w ramach istniejących instytucji i procedur, przyznając większe uprawnienia związkom zawodowym i społecznym inspektorom pracy, a także skuteczniej egzekwować przepisy prawa pracy przez organy kontroli.

Reprezentanci pracowników i pracodawców bardzo ostrożnie wypowiadali się na temat potrzeby przyjęcia osobnej regulacji ustawowej chroniącej sygnalistów. Pracodawcy popierali postulat samoregulacji środowiska biznesowego prowadzącej do uwspólnienia standardów działania wewnętrznych systemów raportowania, tym bardziej że sprawy należące do kompetencji pracodawcy powinny być rozwiązywane w miejscu pracy. Według pracodawców, istnieje ryzyko, że jakiegokolwiek przymusowe mechanizmy reagowania na nadużycia będą naruszać elastyczność prowadzenia działalności gospodarczej i generować niepotrzebne koszty, a narzucane z góry rozwiązania nie uwzględnią specyfiki działania danej organizacji. W poczuciu pracodawców, państwo niekiedy nawet zmusza ich do nieprzestrzegania niezrozumiałych regulacji, jak to się dzieje przy rozliczeniach podatkowych czy ubieganiu się o zamówienia publiczne.

Jako argument przeciwko regulacji wskazywano także trudne do pokonania przeszkody mentalne w społeczeństwie i ciężące na pracownikach reagujących na nieprawidłowości w pracy odium konfidentów. Niektórzy respondenci wyrażali jednak zdanie przeciwne, twierdząc, że tylko odrębna regulacja prawna jest w stanie przekonać pracodawców i środowiska związkowe do zasadności ochrony pracowników informujących o zagrożeniach dla interesu publicznego oraz do zmiany stosunku do sygnalistów. Argumentem za ustawą była więc jej funkcja edukacyjna. Zwłaszcza mniejsi pracodawcy zdawali sobie sprawę, że tylko w ten sposób można zapewnić wdrożenie przez wszystkich pracodawców minimum standardu w zakresie tego, jak radzić sobie z naruszeniami zasad prawa i etyki w miejscu pracy. Ustawa pozwoliłaby poprawić wizerunek sygnalistów w społeczeństwie, im samym zaś pomogłaby zwalczyć lęk przed stygmatyzacją.

Odnosząc się do pomysłu odrębnej ustawy, związki zawodowe rozwiązania problemu upatrywały raczej we wzmocnieniu dotychczasowych zinstytucjonalizowanych form ochrony praw pracowniczych, w tym liderów reprezentacji zbiorowej pracowników i społecznych inspektorów pracy. Ma to swoje uzasadnienie między innymi w tym, że osoby piastujące wymienione funkcje mają mandat załogi do występowania w interesie pracowników i przeciwko naruszeniom ich praw. W opinii respondentów, związek zawodowy jako podmiot zdolny realnie przeciwstawić się pracodawcy stanowi także naturalny ośrodek wsparcia dla indywidualnych sygnalistów dotkniętych represjami. Działa on jako zbiorowy sygnalista, gdyż gromadzi zgłaszane przez pracowników i ignorowane przez ich przełożonych skargi, których to pracowników stara się później bronić przed pracodawcą. W tym sensie występuje również w obronie interesu publicznego, czyniąc to – zdaniem respondentów – skuteczniej niż indywidualni sygnaliści.

Z drugiej jednak strony, w wywiadach reprezentanci zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych przyznawali, że obecny stan infrastruktury prawno-instytucjonalnej służącej ochronie pracowników przed odwetem ze strony pracodawcy pozostawia wiele do życzenia i niewątpliwie wymaga naprawy.

Przede wszystkim podnoszono, że przepisy przeciwko dyskryminacji i mobbingowi zawarte w prawie pracy nie są właściwie egzekwowane. Na szkodę sygnalistów działają zwłaszcza opieszałość sądów oraz nierozumienie złożoności problemu takich pracowników, na przykład kiedy przywraca się ich do pracy na to samo stanowisko. W opinii respondentów, Państwowa Inspekcja Pracy jako organ kontroli działa formalistycznie, bez wystarczającej kompetencji do zajmowania się sytuacjami *whistleblowingu* i bez realnych narzędzi dyscyplinowania pracodawców. Z kolei organy ścigania niechętnie zajmują się sprawami sygnalistów, na co wpływa złożoność i niejednoznaczność takich spraw. Zdarza się zwłaszcza w sektorze publicznym, że większe możliwości ochrony mają sprawcy wykrytych przez pracowników nadużyć, którzy pozostają nietykalni ze względu na swoje partyjne wpływy i nieformalne powiązania. W takim wypadku jak zauważają związki zawodowe skarga do organu nadzorującego spotyka się brakiem reakcji a oskarżony pracodawca unika odpowiedzialności, korzystając z politycznej protekcji swoich zwierzchników.

Ostatecznie więc stosunek respondentów do wprowadzenia ustawowej ochrony można określić jako ambiwalentny.

5. Główne wnioski i rekomendacje

5.1. Po pierwsze, ustawa

W wymiarze przeprowadzonych badań, mimo ambiwalentnej postawy wobec takiego kierunku działań wyrażonej przez respondentów, **podtrzymujemy postulat przyjęcia specjalnej ustawy, która stworzyłaby podstawowe ramy prawne ochrony sygnalistów**. Co więcej, jesteśmy przekonani, że tylko rozpoczęcie prac nad taką regulacją pozwoliłoby zminimalizować tę ambiwalencję, jeśli tylko prace te służyłyby wymianie informacji, przedstawieniu stanowisk i dialogowi. O tym jednak dalej.

Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają argumenty natury zarówno obiektywnej, jak i etycznej. **Przede wszystkim do uchwalenia takiego ustawodawstwa zobowiązują Polskę co najmniej dwa akty prawa międzynarodowego: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 33) i Cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji (art. 9)¹**. Ponadto za regulacją przemawia to, że – jak pokazują dotychczasowe badania i długoletnia działalność Fundacji im. Stefana Batorego w zakresie pomocy prawnej dla sygnalistów – istniejące, pośrednio związane z tą problematyką przepisy, zawarte głównie w Kodeksie pracy, są nieefektywne i tylko częściowo pozwalają pracownikom uniknąć reperkusji, gdy decydują się na zgłoszenie nieprawidłowości w swoim miejscu pracy. Tymczasem eksperci i praktycy wskazują, że ochrona

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563 (tekst konwencji – por.

http://www.antykorrupcja.gov.pl/portals/ak/44/1671/Konwencja_Narodow_Zjednoczonych_Przeciwko_Korupcji.html [dostęp: 1 lipca 2016 roku]); Dz.U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443 (tekst konwencji – por. http://www.antykorrupcja.gov.pl/portals/ak/445/1774/Rada_Europy.html [dostęp: 1 lipca 2016 roku]).

sygnalistów powinna mieć charakter całościowy. Mówi o tym na przykład rezolucja Rady Europy z 2010 roku, podkreślająca, że konieczne jest zagwarantowanie, między innymi przed rozwiązaniem stosunku pracy, ustanowienia prawnych kryteriów oceny „dobrej woli” stojącej za działaniami sygnalistów, przeniesienie ciężaru dowodu w sprawach, w których stroną są sygnaliści na pracodawcę, wówczas, gdy ten stosuje retorsje wobec osoby zgłaszającej nadużycia, zagwarantowanie prawa do odszkodowań w sytuacjach, gdy sygnaliści są ofiarą działań odwetowych, i uznanie takich działań za przejaw dyskryminacji, możliwości tymczasowego przywrócenia do pracy². **Przed wszystkim jednak w polskich przepisach prawa nie istnieje koncepcja prawna sygnalisty, czego konsekwencją jest bardzo trudna sytuacja takich osób przed sądem.** Próbuje się one bowiem bronić, wykorzystując głównie przepisy prawa pracy dotyczące dyskryminacji lub mobbingu czy Państwowej Inspekcji Pracy albo rozproszone przepisy Kodeksu karnego i Kodeksu cywilnego.

Brak ramowych przepisów definiujących to, kim są sygnaliści, na czym polega sygnalizowanie i w jakich okolicznościach takie osoby powinny być chronione, powoduje, że znajdują się one w bardzo trudnej sytuacji zarówno wtedy, gdy stykają się z nieprawidłowościami, jak i wtedy, gdy zdecydują się na działanie i zostają dotknięte jego konsekwencjami (na przykład w sytuacji procesowej). Trzeba podkreślić, że możliwości skorzystania z przepisów prawa pracy w tym zakresie są bardzo ograniczone. Niestety, nieprawdziwy argument, że przepisy prawa pracy wystarczająco chronią sygnalistów, wciąż jest podnoszony przez oponentów zwiększenia praw sygnalistów. Z ochrony na gruncie prawa pracy (ułamnej zresztą) mogą korzystać głównie pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę³. Tymczasem wiele osób aktywnych zawodowo w Polsce pracuje na podstawie umów cywilnoprawnych, sygnalizując nieprawidłowości w swoich miejscach pracy, są one zatem w dużym stopniu pozbawione nawet istniejącej ułamnej ochrony.

Trzeba być również świadomym proliferacji rozwiązań, które w mniejszym lub w większym stopniu już regulują lub być może niedługo będą regulować status sygnalistów. Można tutaj wspomnieć chociażby przepisy Prawa bankowego z 2015 roku⁴ wraz z aktami wykonawczymi (które w momencie powstania niniejszego opracowania były dopiero projektowane), wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie zgłaszania nieprawidłowości w związku z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych czy nowe prawo zamówień publicznych, które – według zapowiedzi resortu rozwoju – będzie zawierać także przepisy dotyczące sygnalistów. **Rozwiązania te rozwijają się mimo braku spójnych ram prawnych, bez których może dojść do chaosu legislacyjnego i niekorzystnego zróżnicowania ochrony sygnalistów (na przykład będą oni chronieni w sektorze finansowym, ale nie będą mogli liczyć na ochronę w innych sektorach).**

Stąd pierwszą rekomendacją, jaką formułujemy w konkluzji niniejszego raportu, jest przyjęcie specjalnej ustawy. Powinna ona szczególnie⁵:

1. **Mieć na względzie cel, jakim jest ochrona interesu: publicznego, pracodawcy i osoby sygnalizującej nadużycie.**
2. **Pełnić funkcję prewencyjną.** Zarówno na poziomie jednostkowym (konkretnych pracodawców i pracowników, którzy decydują się na zgłaszanie nadużyć) – jej istnienie powinno zachęcać pracodawców do tworzenia w swoich organizacjach procedur chroniących sygnalistów, pracownikom powinna zaś zapewniać realne gwarancje ochrony, a tym samym zachęcać do aktywnego przeciwdziałania nadużyciom w miejscu pracy, jak i **na poziomie mezo (ustawa stanowiłaby istotny element całego instrumentarium antykorupcyjnego, wraz z innymi przepisami o charakterze prewencyjnym – obok dużo bardziej rozbudowanych już regulacji o charakterze represyjnym dotyczących przeciwdziałania korupcji).**

² Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

³ W oficjalnych odpowiedziach na zapytania o potrzebę uregulowania statusu sygnalistów wciąż rezonują tezy pisma ministra pracy i polityki społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 2009 roku, w którym na prośbę o podjęcie dyskusji o możliwości zwiększenia ochrony sygnalistów resort odpowiedział, że wystarczająca jest ochrona przed dyskryminacją na gruncie prawa pracy.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 128.

⁵ A. Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

3. **Definiować, kim jest sygnalista (obejmując pracowników niezależnie od formy zatrudnienia czy współpracy, uwzględniając zatem także wolontariuszy i kontrahentów), i określać charakter czynności, które mogłyby być uznane za działania sygnalizujące.** Należałoby więc na przykład w takiej ustawie rozstrzygnąć, czy zastosowanie powinna znaleźć koncepcja „zgłoszenie w dobrej woli” jako podstawowego kryterium przyznania ochrony, ewentualnie ją doprecyzować lub jej nie przyjmować i wówczas inaczej zakreślić kryteria sygnalizowania. **Pod rozważę można byłoby również wziąć zakreślenie katalogu naruszeń (przestępstw), w związku z których wystąpieniem (lub taką możliwością) sygnaliści uzyskiwaliby ochronę.**
4. **Ustanawiać ramy ochrony sygnalistów pozwalające na anonimizowanie ich danych,** co wymagałoby synchronizacji przede wszystkim z przepisami o ochronie danych osobowych i przepisami o dostępie do informacji publicznej⁶.
5. **Zakreślać podstawowe ramy systemów sygnalizowania, jakie powinny być wdrażane w organizacjach** (firmach prywatnych, instytucjach publicznych, organizacjach pozarządowych) w zależności od ich charakteru i wielkości (na przykład liczba zatrudnionych).
6. **Precyzować główne uprawnienia sygnalistów w miejscach pracy** (na przykład ochrona przed nagłym zwolnieniem, warunki przywrócenia do pracy), w warunkach sporu sądowego (na przykład przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę w sytuacjach, w których w ramach odwetu zwalnia on sygnalistę) czy do odszkodowań w wypadku, gdyby stali się oni ofiarą retorsji.
7. **Synchronizować przepisy prawa pracy, Kodeksu karnego, Kodeksu cywilnego oraz innych aktów prawnych, które mogą służyć jako środki ochrony sygnalistów.**

Co do wniosków, które można by przełożyć na rekomendacje dotyczące ewentualnej regulacji ustawowej – wypływające bezpośrednio z wyników badań w ramach projektu „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców” – warto wspomnieć o następujących kwestiach:

1. **Należałoby rozważyć takie skonstruowanie przepisów, które zachęcałoby organizacje pracodawców do aktywnego propagowania systemów ochrony sygnalistów** jako narzędzia zarządzania w zakładach pracy i tworzenia wzorców konkretnych rozwiązań. **Ewentualna ustawa powinna więc pozostawiać wystarczająco miejsca na samoregulację i samodzielne tworzenie ram ochrony sygnalistów przez pracodawców.**
2. **Przepisy ewentualnej ustawy powinny zachęcać organizacje związkowe do włączania się w tworzenie procedur ochrony sygnalistów** na poziomie konkretnych zakładów pracy i odgrywania bardziej aktywnej roli jako ośrodków pierwszego kontaktu dla sygnalistów. **Jednocześnie ustawa powinna szanować różnice w kulturze korporacyjnej i nie powinna narzucać sztywnego obowiązku współtworzenia takich polityk przez pracodawców i związki zawodowe czy wyłącznie przez związki zawodowe.**
3. Na gruncie ustawy sygnaliści powinni zyskać również **opis procedury, w jaki sposób powinni się zachować w sytuacji, gdy w ich miejscach pracy nie istnieją w tym zakresie żadne wewnętrzne uregulowania.**
4. **Ewentualna ustawa powinna tworzyć system stałego publicznego monitoringu standardów ochrony sygnalistów** (na przykład w ramach zadań Państwowej Inspekcji Pracy czy przepisów regulujących wykonywanie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym). **Powinno się także rozważyć ustanowienie specjalnego regulatora, który czuwałby nad wykonaniem przepisów ustawy i**

⁶ Por.: Odpowiedź Generalnego Inspektora Danych Osobowych z dn. 20 maja 2014 r., nr DOLiS-035-3170/13/M, na zapytanie Fundacji im. Stefana Batorego odnośnie ochrony danych osób zgłaszających nadużycia w ramach zakładowych systemów sygnalizowania; A. Wojciechowska-Nowak, *Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 4, 10, 15.

koordynacją bezpośredniej pomocy sygnalistom. Mogłaby to być nowa, specjalna instytucja (jak w nowo przyjętym ustawodawstwie holenderskim) lub mogłoby to być wyposażenie w taką kompetencję i odpowiednie środki istniejącej instytucji (na przykład Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na przekrojowy charakter kompetencji tego urzędu).

5. **Na gruncie ewentualnej ustawy należałoby jednocześnie rozważyć ustawowe umocowanie związków zawodowych jako jednego z podmiotów monitorujących realizację standardów ochrony sygnalistów w zakładach pracy** (na przykład w ramach społecznej inspekcji pracy, która sama wymagałaby jednak głębokiej reformy). Związki mogłyby również występować w roli zbiorowego sygnalisty. Teoretycznie dziś mogą to uczynić, ale wyłącznie w sprawach indywidualnych lub związanych *stricte* ze stosunkami pracy, pozostających ściśle w kompetencjach organizacji związkowych. Jak wskazują związkowcy, w obecnym kształcie prawa nie mają oni żadnych narzędzi, żeby występować w obronie szeroko pojętego interesu publicznego. **Ustawa o ochronie sygnalistów mogłaby związki wyposażyć w takie narzędzia.**
6. **Ewentualna regulacja powinna także nakładać specyficzne obowiązki na organy ścigania w zakresie reakcji na zgłoszenia sygnalistów.** Należałoby rozważyć stworzenie specjalnego statusu świadka-sygnalisty, tak aby zwiększyć szanse, że taka osoba nie zostanie dotknięta retorsjami (na przykład jej tożsamość nie zostanie ujawniona⁷).
7. **Ewentualna ustawa powinna gwarantować sygnalistom łatwy dostęp do systemu bezpłatnej pomocy prawnej** (zaznaczmy, że system taki jest budowany od 2015 roku przy współudziale samorządów, korporacji prawniczych i kancelarii prawnych oraz organizacji pozarządowych).
8. **Ewentualna ustawa powinna ustanawiać podstawowe ramy ochrony sygnalistów, ale także zachęcać do tworzenia w organizacjach całościowych procedur zarządzania etycznego.**
9. **Ewentualna ustawa o ochronie sygnalistów powinna być powiązana z innymi przepisami narzucającymi organizacjom obowiązki w zakresie zapewnienia odpowiedniego ładu korporacyjnego.** Zważywszy na planowaną nowelizację lub przyjęcie nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, należałoby na przykład rozważyć – wzorem Wielkiej Brytanii – rozwiązanie polegające na tym, że organizacje, które mają w swoich wewnętrznych politykach instrumenty zarządzania etycznego, także ochrony sygnalistów, w razie stwierdzenia nadużycia mogą uniknąć odpowiedzialności lub uzyskać złagodzenie ewentualnej kary.
10. **Przepisy ewentualnej ustawy o ochronie sygnalistów, nakładając na przedsiębiorców obowiązki czy wymogi w zakresie ochrony sygnalistów, powinny uwzględniać zróżnicowanie w wielkości firm, szczególnie zaś zapewnić, że nie staną się bardzo uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw.**

5.2. Po drugie, dobre przygotowanie

Przystąpienie do prac nad ewentualną ustawą o ochronie sygnalistów powinno być poprzedzone opracowaniem projektu założeń do projektu ustawy i rozbudowaną oceną skutków regulacji. Pozwoliłaby ona przede wszystkim zidentyfikować wszystkie miejsca w systemie prawnym, które powinny być zsynchronizowane w ramach nowej ustawy. Ocena skutków regulacji mogłaby również posłużyć zgromadzeniu i analizie dotychczasowych doświadczeń organizacji pozarządowych czy kancelarii prawnych w zakresie tworzenia systemów ochrony sygnalistów i pomocy takim osobom pod kątem uregulowania przynajmniej części dobrych praktyk na gruncie ustawowym.

⁷ Por.: *Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption*, Transparency International, Berlin 2013, s. 8; P. Latime, A.J. Brown, *Whistleblower Laws: International Best Practice*, „UNSW Journal” 2008, nr 3.

Zainicjowanie prac nad regulacją i jej ewentualne przyjęcie powinno być również ściśle powiązane z dobrze sprofilowaną kampanią informacyjno-edukacyjną skierowaną do różnych środowisk pracodawców i pracowników (w różnych sektorach gospodarki i zatrudnienia). Z kolei sam proces ewentualnej implementacji ustawy powinien być wsparty systemem szkoleń dla pracowników i pracodawców, do czego mogłyby być użyte między innymi środki unijne z obecnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 (na przykład w ramach programów Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój czy w ramach pomocy technicznej).

Badania przeprowadzone w ramach omawianego projektu potwierdziły również, że przyjęcie rozwiązań prawnych chroniących sygnalistów wymaga dialogu co najmniej trzech środowisk. **Przed wszystkim rządu, ponieważ od lat w różnych gabinetach pojawiają się rozbieżne podejścia do kwestii uregulowania ochrony sygnalistów – od całkowitej negacji takiej potrzeby, przez rozwiązania częściowe (na przykład tylko na gruncie kodeksu pracy), aż po rozwiązania całościowe.**

5.3. Po trzecie, dialog

Zarówno w czasie, gdy powstawał niniejszy raport, jak i wcześniej różne ośrodki rządowe najwyraźniej nie komunikowały się w tej sprawie wystarczająco, co wywołało na przykład taką negatywną konsekwencję, że kwestia ochrony sygnalistów miała być rozstrzygnięta w ramach *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, niestety, właśnie w wyniku braku porozumienia między instytucjami rządowymi ostatecznie problematyka ta została wyłączona z programu⁸. Nie przeceniając wagi tego rodzaju dokumentów, trzeba stwierdzić, że narzucają one jednak pewne ramy politykom publicznym, to zaś, że zagadnienie ochrony sygnalistów ostatecznie nie znalazło się w programie rządowym, nie tylko utrudniło rozpoczęcie debaty na ten temat, ale także spowodowało, że pojedyncze, szczegółowe rozwiązania prawne, które i tak są sukcesywnie przyjmowane (o czym była mowa już wyżej) są niespójne i powstają bez koordynacji wewnątrz samych instytucji rządowych.

Drugim środowiskiem, które powinno być włączone w dialog, są organizacje pozarządowe i eksperckie. Coraz więcej podmiotów (na przykład świadczących pomoc prawną) styka się z sygnalistami i może podzielić się cenną praktyczną wiedzą na temat możliwości uregulowania ich statusu. Także coraz więcej firm prawniczych i konsultingowych zajmuje się problematyką *compliance*, w jej ramach zaś również ochroną sygnalistów wewnątrz organizacji. Istnieje już spora grupa ekspertów projektujących systemy ochrony sygnalistów dla sektora prywatnego czy prowadzących doradztwo, która jest żywotnie zainteresowana przyjęciem ustawy.

Last but not least, trzecim środowiskiem są tradycyjni partnerzy społeczni, czyli organizacje pracowników i pracodawców. Jakkolwiek, co pokazuje również niniejszy raport, w części państw, w których obowiązują już przepisy chroniące sygnalistów, rola związków zawodowych i organizacji pracodawców w procesie prowadzącym do przyjęcia takiego ustawodawstwa nie była kluczowa, to jednak w kilku z nich (szczególnie w Holandii) okazała się istotna. Ważne jest również to, że ze spraw, jakie przeanalizowaliśmy, wynika, że nawet jeśli organizacje pracodawców i związki zawodowe nie były aktywne w trakcie prac legislacyjnych, to zwykle były przychylnie przyjętym rozwiązaniom.

Jeśli chodzi o Polskę, to zarówno badania wykonane w ramach omawianego projektu, jak i wcześniejsze doświadczenia Fundacji im. Stefana Batorego w działalności rzeczniczej dotyczącej przyjęcia regulacji skłaniają do niezbyt optymistycznego wniosku, że pomysł ustawy o ochronie sygnalistów jest co najmniej kontrowersyjny i dla organizacji pracodawców, i dla związków zawodowych. Niejednokrotnie temat ten wzbudza nawet otwarty opór. Jednocześnie w polskich uwarunkowaniach, w których wszystkie kwestie mające związek z regulacją pozycji pracownika czy obowiązkami pracodawców są niezwykle drażliwe, problematyka

⁸ G. Makowski, C. Nowak, A. Wojciechowska-Nowak, *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 35–41.

ochrony sygnalistów, choć nie można jej sprowadzać wyłącznie do stosunków pracy, naturalnie zachodzi na ten właśnie obszar i automatycznie wzbudza zainteresowanie, często zaś opór zarówno pracodawców, jak i pracowników.

Na podstawie przeprowadzonych badań możemy wyrazić przekonanie, że duża część obaw przed wprowadzeniem ewentualnej ustawy ma podstawy nie tyle merytoryczne, ile emocjonalne, które mogą być przewyżnione wyłącznie w dialogu. Kontrowersje i obawy wynikają bowiem w dużym stopniu ze stereotypów, z negatywnego stosunku do sygnalistów (wyrażającego się w określeniu „donosiciele”, jakie wciąż powtarza się w mediach, w debacie publicznej, a nawet w dyskusjach eksperckich), z niezrozumienia, czym jest *whistleblowing*, dlaczego sygnaliści powinni być chronieni i jakie korzyści taka ochrona może przynieść pracodawcom i pracownikom – zarówno zrzeszonym w związkach zawodowych, jak i będących poza ruchem związkowym. Jesteśmy przekonani, że aktywne zaangażowanie organizacji pracodawców i związków zawodowych w prace legislacyjne nad ewentualną ustawą mogłoby bardzo korzystnie wpłynąć na jej kształt i pozwolić uniknąć błędów, które popełnili regulatorzy w innych państwach.

Podsumowując, rekomendujemy, aby rząd rozpoczął debatę nad potrzebą ochrony sygnalistów, przyjmując, że główną osią (opcją) dyskusji powinna być specjalna regulacja ustawowa. Debata – ze względu na całościowy charakter zagadnienia – powinna zaangażować różne ministerstwa (szczególnie resorty i instytucje odpowiedzialne za wymiar sprawiedliwości, prawo i stosunki pracy, sprawy gospodarcze, sprawy wewnętrzne oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi). Ponadto zespół międzyresortowy na możliwie wczesnym etapie powinien ściśle współpracować z organizacjami pracodawców i ze związkami zawodowymi oraz środowiskami pozarządowymi i eksperckimi (specjalizującymi się zwłaszcza w zagadnieniach prawa pracy i *compliance*).

5.4. Po czwarte, lider procesu

Do rozstrzygnięcia pozostaje pytanie: kto mógłby objąć takie prace patronatem? W chwili, gdy powstawał niniejszy raport, za najlepszy ośrodek koordynujący – uwzględniając podział kompetencji między ministerstwa i ich rangę – można było uznać Ministerstwo Rozwoju. Przemawia za tym kilka względów. W resorcie rozwoju zbiega się wiele obszarów, w których ochrona sygnalistów jest szczególnie istotna (na przykład regulacja stosunków gospodarczych, wydatkowanie środków unijnych, sfera zamówień publicznych). Ministerstwo Rozwoju ma jednocześnie już pewne własne doświadczenia we wdrażaniu systemów ochrony sygnalistów (na przykład wypracowano narzędzia w obszarze wydatkowania środków unijnych). W zespole ministerstwa są więc osoby, które zetknęły się z tym zagadnieniem w wymiarze nie tylko teoretycznym, ale także praktycznym. Minister rozwoju jest jednocześnie wicepremierem rządu, co nadawałoby pracom odpowiednią rangę i zwiększałoby szansę, że taka debata zostałaby skonkludowana konkretnymi rozwiązaniami, nawet jeśli w przyszłości miałyby się zmienić konfiguracja ministerstw i składu rządu. Dlatego w obecnych warunkach to właśnie ta instytucja powinna przyjąć rolę lidera i koordynatora prac nad polepszeniem sytuacji sygnalistów (w przyszłości zaś, gdyby zaszły zmiany w konfiguracji resortów – ministerstwo o zbliżonych, wieloaspektowych kompetencjach).

Alternatywnie, platformą, na której mogłyby się toczyć prace nad regulacją ochrony sygnalistów, mogłaby być Rada Dialogu Społecznego. W tym wypadku główną przesłanką byłoby to, że choć – jak już wspomniano wcześniej – kwestia ochrony sygnalistów wykracza poza prawo pracy, to jednak w dużym stopniu dotyczy właśnie tej sfery. Na potrzebę podjęcia działań w kierunku poprawy sytuacji pracowników alarmujących o nadużyciach przez Radę Dialogu Społecznego wskazało także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹. A zatem uzgodnienie kształtu ewentualnej regulacji właśnie na tym forum (jednak z udziałem aktorów spoza tradycyjnego grona partnerów społecznych – szczególnie organizacji pozarządowych zajmujących się tą problematyką) dawałoby jej także silną legitymację. Ponadto mandat rady jest dość szeroki. W art. 1 ust. 1 Ustawy o Radzie

⁹ List Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 23.06.2016, sygn. DPR.II.4102.14.2016.MP.

Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego stwierdza się bowiem, że rada zajmuje się między innymi problematyką „rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej” czy „poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych”¹⁰. Kwestia stworzenia przepisów chroniących sygnalistów znakomicie mieści się w tych punktach – w aspekcie i polityki antykorupcyjnej, i stosunków społeczno-gospodarczych, i zwiększania konkurencyjności gospodarki. Warto także zaznaczyć, że Rada Dialogu Społecznego dysponuje także *quasi*-inicjatywą legislacyjną. Zgodnie z art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy, „strona pracowników i strona pracodawców Rady ma prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych”. Gdyby zatem partnerzy uzgodnili na łonie Rady Dialogu Społecznego projekt ustawy o ochronie sygnalistów, rząd musiałby go rozpatrzyć. Liderem procesu byłiby wówczas pracodawcy i związkowcy. Niestety, uwzględniając ustalenia z omawianego badania, wariant ten wydaje się mało prawdopodobny. Co najmniej jedna organizacja pracodawców jest bowiem zdecydowanie przeciwna ustawie, co automatycznie uniemożliwia przyjęcie wspólnego projektu, wymaga on bowiem konsensusu. Należałoby więc liczyć, że ewentualnie procedowanie projektu w ramach Rady Dialogu Społecznego przekona dziś nieprzekonanych.

Publikacja powstała w ramach projektu Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, realizowanego we współpracy z Transparency International, przy wsparciu finansowym Adessium Foundation.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-74-0