



MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu

DPR.II.4102.14.2016.MP

1507/16

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -06- 27

ZAL. NR

Warszawa, dnia 23 czerwca 2016 r.

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Stanisław Szwed

W odpowiedzi na pisma z dnia 18 grudnia 2015 r. i 6 czerwca 2016 r. w sprawie rozważenia przyjęcia kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym uprzejmie wyjaśniam, że kwestia ochrony prawnej tzw. sygnalistów nie dotyczy tylko osób pozostających w stosunku pracy nawiązanym na podstawie przepisów Kodeksu pracy, ale powinna być rozważana w szerszym kontekście. Wskazują na to m.in.: Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, jak również regulacje innych państw członkowskich.

Zakres ww. Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy ujęty jest bardzo szeroko i nie odnosi się wyłącznie do ochrony stron stosunku pracy. W szczególności bardzo szeroko ujęto pojęcie sygnalisty (whistleblower) gdyż osoba taka ma być zatrudniona w ramach „work-based relationship”, a nie – jak to się powszechnie przyjmuje w dokumentach z zakresu prawa pracy redagowanych w języku angielskim – w ramach „employment relationship”. Takie ujęcie oznacza, że rekomendacja nie dotyczy tylko pracowników, ale także innych osób świadczących pracę na podstawie innych stosunków prawnych – tj. osób zatrudnionych na podstawie stosunku cywilnoprawnego, osób samozatrudnionych,

konsultantów, trenerów, wolontariuszy itd. Tak szerokie ujęcie zakresu podmiotowego powoduje, iż Rekomendacja ta w znacznej mierze wykracza poza regulacje prawa pracy, zaś jej wdrożenie wymagałoby przeprowadzenia przeglądu ustawodawstwa i podjęcia przez różne organy zintegrowanych działań, co w konsekwencji może oznaczać przyjęcie odrębnej regulacji prawnej na poziomie krajowym.

Ponadto warto podkreślić, iż w wielu państwach europejskich ustawodawstwo dotyczące ochrony sygnalistów obejmuje w dużej mierze pracowników tzw. sektora publicznego. Są to m.in. urzędnicy służby cywilnej, sędziowie, prokuratorzy, nauczyciele, pracownicy samorządowi. Prawa i obowiązki tych grup pracowników regulują tzw. pragmatyki służbowe, tj. ustawy szczególne mające pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu pracy. Ponadto w Polsce występują tzw. pragmatyki prawa administracyjnego, które normują „niepracownicze” stosunki służbowe o charakterze prawno-administracyjnym, w jakich pozostają funkcjonariusze formacji zmilitaryzowanych (np. policji, wojska, służby więziennej, straży granicznej).

Niezależnie od powyższego, uprzejmie informuję, że we współpracy z partnerami społecznymi, przeprowadzona została wstępna analiza przepisów prawa pracy dotyczących ochrony pracowników przed bezprawnymi działaniami ze strony pracodawców, pozostających we właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które mogłyby być wykorzystane w stosunku do sygnalistów. W dniu 13 listopada 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wystąpił do partnerów społecznych z prośbą o opinię w sprawie sytuacji prawnej sygnalistów, w szczególności w związku z wątpliwościami, czy obecne rozwiązania prawa pracy w sposób dostateczny zapewniają ochronę sygnalistom. Następnie w dniu 9 grudnia 2014 r. odbyło się posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych poświęcone ochronie prawnej sygnalistów także z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości.

Posiedzenie Zespołu posłużyło wstępnej wymianie opinii w przedmiotowej sprawie. Pracodawcy RP zajęli negatywne stanowisko odnośnie do przyznania sygnalistom szczególnej ochrony stosunku pracy stwierdzając, że nie widzą konieczności tworzenia nowych norm ochronnych w prawie pracy, ponieważ nie jest to wyłączna domena prawa pracy, ale całego życia publicznego. Podobnie Business Centre Club (BCC) wyraził pogląd, że problem wykracza poza sferę stosunków pracy, ponieważ nie są to wyłączne formy aktywności zawodowej i nie powinno się tego problemu rozwiązywać na gruncie Kodeksu pracy. W ocenie BCC problem ten zasługuje na odrębną regulację. Związek Rzemiosła

Polskiego poinformował, że nie może zająć stanowiska w tej sprawie, ponieważ problem wydaje się dotyczyć większych firm.

Pisemne opinie w przedmiotowej sprawie przekazali: Konfederacja Lewiatan i NSZZ „Solidarność”. Konfederacja Lewiatan poinformowała, że po zakończeniu wewnętrznych konsultacji przekaze szczegółowe uwagi, jednakże do MRPiPS nie wpłynęła dalsza korespondencja w tej sprawie. Natomiast NSZZ „Solidarność” zaznaczyła, że ochrona sygnalistów wynikająca z aktualnie obowiązujących przepisów nie jest wystarczająca i zwróciła uwagę na negatywne postrzeganie przez pracodawców osób ujawniających informacje o nieprawidłowościach, a także podniosła konieczność przygotowania odpowiednich procedur przedsądowych i sądowych związanych z ochroną tzw. sygnalistów.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w celu zapewnienia ochrony prawnej osobom ujawniającym nieprawidłowości w interesie publicznym, punktem wyjścia powinno być zdefiniowanie pojęcia „sygnalisty” oraz określenie, jakiego rodzaju nieprawidłowości stanowią „ujawnienie w interesie publicznym”. Zatem, jak się wydaje, cel polegający na określeniu zakresu zmian systemowych, zmierzających do wprowadzenia spójnych i faktycznie skutecznych regulacji prawnych zapewniających ochronę sygnalistom pozostaje we właściwości wielu resortów, przy czym Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest właściwy, aby przesądzać ich zakres.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest natomiast gotowy do udzielenia wszelkich informacji pozostających w jego właściwości. Wprawdzie w obecnym stanie prawnym brak jest regulacji dotyczących ochrony prawnej tzw. sygnalistów, ale pracownicy zgłaszający nieprawidłowości w interesie publicznym mogą już obecnie korzystać z obowiązujących rozwiązań prawnych zawartych w Kodeksie pracy oraz uzyskać pomoc Państwowej Inspekcji Pracy, w każdym przypadku naruszenia przepisów prawa pracy.

Mając powyższe na względzie, w mojej ocenie, potrzebą objęcia tzw. sygnalistów większą ochroną niż wynikająca z obecnego stanu prawnego powinna zająć się Rada Dialogu Społecznego.

Z poważaniem
Stanisław Szwał