



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

III.7040.104.2015 AF/LN

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3
00-513 Warszawa**

Pragnę powrócić do problemu związanego z ustanowieniem kompleksowej regulacji prawnej, dotyczącej ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym (sygnaliści, demaskatorzy, whistleblowers).

Problem był w 2009 r. podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Wystąpienie dotyczyło wówczas sytuacji prawnej pracowników ujawniających określone informacje w interesie publicznym. W udzielonych odpowiedziach, zarówno Minister Pracy i Polityki Społecznej, jak i Minister Sprawiedliwości, nie podzielili stanowiska o niewystarczającej ochronie pracowników-sygnalistów argumentując, że przepisy prawa pracy w wystarczający sposób chronią ich przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami.

W mojej ocenie problem wymaga jednak pogłębionej analizy, a przede wszystkim skonfrontowania istniejących w tym zakresie regulacji prawnych z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów (Recommendation CM/Rec (2014)7 on the protection of whistleblowers). Polska należy do nielicznej grupy państw europejskich, które nie mają jeszcze odrębnych regulacji dotyczących ochrony sygnalistów. Niezbędne wydaje się także skorzystanie z doświadczeń, zebranych przez instytucje i organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką sygnalizowania nieprawidłowości w interesie publicznym.

Należy przede wszystkim podkreślić, że ochrona sygnalistów nie powinna być ograniczona wyłącznie do pracowników – osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy, objętych regulacjami prawa pracy. Szeroki udział w rynku pracy osób zatrudnionych poza

stosunkiem pracy wskazuje na potrzebę objęcia taką ochroną również wykonujących pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także w ramach samozatrudnienia. Te grupy zatrudnionych nie mają nawet minimalnej ochrony przysługującej pracownikom. Nie dostrzegam obecnie żadnych przeszkód w zakresie ustanowienia jednolitej ochrony przed utratą zatrudnienia lub innymi negatywnymi konsekwencjami wszystkich osób sygnalizujących nieprawidłowości, bez względu na podstawę wykonywania zatrudnienia. Ponadto uważam, że zakres takiej ochrony powinien być szeroki i obejmować zarówno okres poprzedzający zawarcie umowy, jak też okres po zakończeniu zatrudnienia.

W odniesieniu do pracowników zgłaszanie nieprawidłowości na ogół prowadzi do konfliktu z pracodawcą (z przełożonym). Skutkiem tego konfliktu jest najczęściej rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Z analizy skarg oraz orzecznictwa można wyprowadzić wniosek, że powołanie się przez pracodawcę w uzasadnieniu wypowiedzenia na konflikt, spowodowany sygnalizacją, wcale nie ułatwia pracownikowi ochrony, nawet przy spełnieniu wymogu działania w dobrej wierze. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się przy tym, że pracownik musi umieć postawić granicę między krytyką a należyтым wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Przykładowo Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 239/10, stwierdził, że pracownik pozostający w stosunku pracy zobowiązany do wykonywania pracy podporządkowanej (art. 22 § 1 k.p.), a zatem ma obowiązek wykonywać pracę pod kierownictwem pracodawcy i w sposób przez niego określony. Nie należy do jego roli decydowanie o racjonalności działań, których podjęcie poleca mu pracodawca. Powinien także powstrzymać się od działań, które utrudniają współpracę w ramach zespołu, w którym przyszło mu wykonywać obowiązki. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 marca 2014 r., I PK 187/13 Sąd Najwyższy wskazał, że rozumiejąc, iż intencją powódki pozostawała sygnalizacja i usunięcie nieprawidłowości, jakie dostrzegala wokół siebie, nie może zaakceptować podjętych przez nią działań kreujących konflikt albo polegających na niewykonywaniu obowiązków prawnych.

Występuje zatem cienka granica, której przekroczenie przy sygnalizacji nieprawidłowości prowadzi do konfliktu uniemożliwiającego pracownikowi skuteczną ochronę przed zwolnieniem z pracy. Potrzebne jest tutaj wprowadzenie wewnętrznych procedur sygnalizowania pracodawcy nieprawidłowości (np. na wzór obowiązujących procedur antymobbingowych), a także mechanizmów uzewnętrzniania nieprawidłowości określających uprawnione podmioty, sposoby i warunki sygnalizowania.

Przemawia to za potrzebą kompleksowego uregulowania ochrony sygnalistów, obejmującego przede wszystkim precyzyjne określenie zasad i kanałów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony osoby sygnalizującej nieprawidłowości przed działaniami odwetowymi. Obecna regulacja prawna tych zagadnień jest nie tylko

rozproszona w różnych aktach prawnych, ale cechuje ją przede wszystkim niska efektywność, w szczególności w zakresie ochrony przed działaniami odwetowymi ex post, a zwłaszcza zapobiegania takim działaniom.

Od 2008 r. Fundacja im. Stefana Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji bada problemy ochrony osób zatrudnionych sygnalizujących nieprawidłowości u pracodawcy. Efektem tych badań jest także publikacja „Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych” autorstwa Anny Wojciechowskiej-Nowak z 2012 r. Niedawno Instytut Spraw Publicznych opublikował raport pt. „Sygnaliści: ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenie osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce”. Eksperti Instytutu przeanalizowali 12 przypadków polskich sygnalistów z różnych typów instytucji. Z raportu wynika, że sygnalizowane nadużycia miały zróżnicowany charakter i rozmaite podłoże, od bardziej powszechnych sytuacji naruszeń praw pracowniczych i mobbingu do najpoważniejszych spraw o charakterze kryminalnym.

W listopadzie br. w Krajowej Izbie Gospodarczej odbyła się debata, pt. „Jak walczyć z korupcją i przestępczością w biznesie? Kodeksy etyczne i praktyka sygnalistów na świecie”. W trakcie debaty jej uczestnicy wskazywali, że zasady etyki biznesowej stają się coraz częściej elementem strategii działania wielu korporacji, które wprowadzają Kodeksy etyczne, zakładające m.in. politykę zgłaszania nadużyć przez pracowników (tzw. whistleblowing). W trakcie debaty przedstawiono informację o korzyściach wprowadzenia kodeksu etycznego w Grupie PKP. Jej pracownicy mają możliwość anonimowego składania informacji o naruszeniach. W ciągu kilkunastu miesięcy wykryto i wyeliminowano kilka przypadków nieprawidłowości i nieetycznych zachowań. Na tym tle formułowano postulat stworzenia warunków prawnych, w ramach których pracownik nie będzie obawiał się ujawnić nieprawidłowości w swojej firmie.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o rozważenie możliwości podjęcia działań mających na celu ustanowienie należytej ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w życiu publicznym oraz przedstawienie informacji o podjętych decyzjach, względnie o zajęтым stanowisku.

Podpis na oryginale