



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, marzec 2014

Skuteczna ochrona prawna sygnalistów

Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych

Anna Wojciechowska-Nowak

W jakim interesie sygnaliści działają - własnym, szerszej społeczności, zakładu pracy, a może państwa? Jeśli działają w interesie wykraczającym poza ich indywidualne sprawy, czy prawo stoi po ich stronie? Jak powinna być skonstruowana ochrona prawna osób działających w dobrej wierze? Czy z perspektywy pracodawcy działanie sygnalisty to zagrożenie czy potencjał? Jeśli potencjał, czy pracodawca może wesprzeć sygnalistę rozwiązaniami na poziomie zakładu pracy? Jaka rola przypada związkom zawodowym? Jaki jest klimat społeczny wokół sygnalizowania i sygnalistów? Czy klimat ten wpływa na sytuację sygnalisty?

W Polsce dopiero zaczynamy zadawać tego typu pytania, dopiero zaczynamy myśleć o sygnalistach w kategoriach systemowych. Tymczasem na świecie obserwować można zaawansowane wykorzystanie potencjału, jaki płynie z wiedzy *insiderów* dla interesu publicznego oraz interesu pracodawcy. Sygnaliści działający w dobrej wierze podlegają odrębnej ochronie prawnej. W zakładach pracy oraz przy organach regulacyjnych rozwijają się procedury sygnalizowania oraz narzędzia umożliwiające zgłoszenie niepokojących sygnałów w sposób poufny. Częściej też sygnaliści są postrzegani jako bohaterowie, ludzie zdolni do działań heroicznych.

Chceliśmy spojrzeć na zagadnienia związane z wykorzystaniem potencjału sygnalistów możliwie szeroko, zadając powyższe pytania przedstawicielom istotnych - choć pewnie nie wszystkich - grup zainteresowanych, tj. pracodawców, związków zawodowych oraz środowisk prawniczych. Postawione na wstępie zagadnienia zostały omówione na seminariach eksperckich zorganizowanych przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Departamentem Służby Cywilnej, EY, Instytutem Prawa i Społeczeństwa INPRIS oraz Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych w 2013r.¹ Poniżej przedstawiamy podsumowanie przeprowadzonych dyskusji oraz stanowiska prezentowane przez uczestników.

¹ Cykl obejmował:

- seminarium dla przedstawicieli pracodawców: „Sygnalista w zakładzie pracy. Systemy wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości z perspektywy pracodawcy.”, 28 czerwca 2013,

Streszczenie

Dyskusje, które odbyły się w ramach cyklu seminariów poświęconego problematyce ochrony prawnej sygnalistów, pozwoliły przyjrzeć się potencjałowi oraz ograniczeniom ochrony w trzech wymiarach: prawa, działalności związków zawodowych oraz wewnętrznych regulacji wdrażanych przez pracodawcę.

W polskim prawie nie ma *explicite* wyrażonej koncepcji prawnej sygnalisty, działań sygnalizacyjnych oraz ochrony prawnej sygnalistów. Rodzi to istotne konsekwencje. Poza ochroną prawną pozostaje znacząca rzesza ludzi aktywnych zawodowo. Jeśli uwzględnić zatrudnionych poza stosunkiem pracy oraz na podstawie terminowych umów o pracę, jest to blisko 50% pracujących. Brak ram prawnych powoduje również, że trudno posługiwać się istniejącymi instrumentami prawnymi zawartymi w kodeksie pracy, np. przepisami antydyskryminacyjnymi. W postępowaniach sądowych na margines zostaje zepchnięta istota sporu, tj. teza pracownika, iż w odpowiedzi na ujawnienie przez pracownika nieprawidłowości godzących w interes społeczny pracodawca podjął wobec niego działania odwetowe, nie jest w centrum zainteresowania sądu. Przedmiotem badania są bowiem przyczyny wskazane w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy (najczęściej likwidacja, wysoka absencja pracownika, jego niska wydajność etc). Wyroki sądowe są w tej sytuacji mało przewidywalne. Oznacza to też, że pracownik przed podjęciem decyzji o ewentualnych działaniach sygnalizacyjnych, ma ograniczoną możliwość uzyskania porady prawnej, na której mógłby polegać, co do prawdopodobieństwa uzyskania ochrony prawnej oraz sposobu zasygnalizowania gwarantującego, że prawo stanie po jego stronie. Pracownicy sygnalizujący nieprawidłowości nie mogą korzystać z dobrodziejstwa rekomendacji Rady Europy postulującej, aby w sporach sądowych, ciężar dowodu spoczywał na pracodawcy. Dziś ciężar dowodu zależy od rodzaju roszczeń dochodzonych przez sądem.

Niezależnie od braku właściwych ram prawnych, sygnalistom nie pomaga również wizerunek „pieniacza” oraz osoby konfliktowej, dający się zauważyć również w sądach.

Mało aktywni pozostają inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy - nie wykorzystują w satysfakcjonującym stopniu przysługujących im uprawnień, odsyłając skarżących się pracowników na drogę sądową.

Ważną rolę do odegrania w ochronie sygnalistów mają związki zawodowe. Główne obszary ich działania to: doradztwo oraz sygnalizowanie nieprawidłowości czy to z własnej inicjatywy czy też przekazanych przez pracownika. Podejmowanie przez związki roli sygnalisty pozwala chronić pracowników przed ryzykiem działań odwetowych ze strony pracodawcy oraz współpracowników. Pole działania, które obecnie otwiera się przed związkami, to tzw. polityki odpowiedzialnego biznesu. Związki powinny być gotowe monitorować, czy pracodawcy wdrażają je w celu rzeczywistego promowania odpowiedzialności przedsiębiorców za interes społeczny czy też jedynie w celach marketingowych.

Niemniej potencjał związków w obszarze ochrony sygnalistów doznaje istotnych ograniczeń. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że jedynie co dwudziesty Polak należy do związków. Zwrócenie się o pomoc w wyjaśnieniu potencjalnych nieprawidłowości do central związkowych lub organizacji w regionie może rodzić ryzyko zarzutu naruszenia obowiązku lojalności. Z ochrony prawnej przysługującej działaczom związkowym nie mogą korzystać osoby wykonujące pracę poza stosunkiem pracy, np. na podstawie umów

-
- seminarium dla przedstawicieli związków zawodowych: „Ochrona sygnalistów z perspektywy misji i działalności związków zawodowych”, 14 listopada 2013,
 - seminarium dla przedstawicieli zawodów prawniczych (sędziów, adwokatów, radców prawnych): „Status prawny sygnalisty w świetle przepisów prawa pracy oraz praktyki ich stosowania”, 5 grudnia 2013.

cywilnoprawnych. W końcu związki zawodowe mogą znajdować się w konflikcie interesów w przypadku konieczności ujawnienia nieprawidłowości, za które odpowiadają inni pracownicy.

Działacze mają podzielone opinie nt. potrzeby wzmocnienia ochrony prawnej sygnalistów w drodze inicjatywy legislacyjnej. O ile centrale jednoznacznie deklarują swój sprzeciw, tak związkowcy z organizacji zakładowych i regionalnych częściej dostrzegają taką potrzebę, deklarując poparcie dla ewentualnego projektu.

Nowatorskim choć nieczęsto spotykanym rozwiązaniem umożliwiającym budowanie ochrony sygnalistów, a także kultury organizacyjnej, w której pracownicy czują się współodpowiedzialni za zakład pracy, są systemy sygnalizowania wdrażane przez samego pracodawcę. Umożliwiają one zgłaszanie niepokojących sygnałów wyznaczonej w danym podmiocie osobie lub jednostce z zachowaniem poufności danych zgłaszającego albo w sposób w pełni anonimowy (np. poprzez anonimowy formularz internetowy szyfrujący dane). Zakładowe systemy sygnalizowania napotykają jednak zarówno na bariery kulturowe jak i prawne. Przepisy ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej nasuwają wątpliwości, czy pracodawca może zagwarantować sygnaliście poufność jego danych. Ponadto w administracji publicznej tego rodzaju rozwiązanie może być postrzegane przez członków Korpusu Służby Cywilnej jako mało wiarygodne, skoro Kodeks etyki Służby Cywilnej nie obejmuje tzw. stanowisk politycznych (sekretarzy, podsekretarzy stanu oraz ministrów). W związku z tym wśród członków korpusu można spotkać się z opinią, że kodeks jest dla „maluczkich”. Podobnie mogą być postrzegane wewnętrzne instytucjonalne procedury sygnalizowania. Upowszechnianiu wewnętrznych procedur sygnalizowania nie służy też brak porozumienia i wzajemnego zaufania pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami. Zdarza się, że organizacje zakładowe bywają głównymi oponentami planów pracodawcy, aby wdrożyć system. Pracodawcy natomiast niechętnie konsultują wewnętrzne regulacje z pracownikami bądź ich przedstawicielami.

Fundacja im. Stefana Batorego rekomenduje:

- wprowadzenie do prawa koncepcji prawnej sygnalisty poprzez kompleksowe uregulowanie – najlepiej w jednym akcie prawnym – zakresu, instrumentów oraz warunków ochrony prawnej, a także zabezpieczeń przed jej nadużyciem;
- stworzenie jednoznacznych i sprzyjających warunków zachęcających pracodawców do wdrażania wewnętrznych systemów sygnalizowania, usunięcie obecnych wątpliwości;
- budowanie poparcia związków zawodowych dla ochrony sygnalistów poprzez pozyskiwanie sprzymierzeńców wśród zakładowych organizacji związkowych oraz organizacji regionalnych, zaś w dalszej perspektywie również central związkowych;
- szerokie działania edukacyjne na rzecz zmiany świadomości społecznej;
- działania szkoleniowe uwrażliwiające na specyfikę sporów sądowych w sprawach sygnalistów oraz możliwości wykorzystania istniejących instrumentów prawnych wśród wybranych grup zawodowych (inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy, aplikantów zawodów prawniczych, przedstawicieli zawodów prawniczych).

I Opis problemu

1. Ochrona prawna sygnalisty - ocena efektywności

Ochrona prawna sygnalistów w Polsce ma dwa podstawowe mankamenty – wąski zakres ochrony oraz niską skuteczność dostępnych instrumentów prawnych na sali sądowej.

Poza ochroną pozostają sygnaliści zatrudnieni na podstawie innych stosunków prawnych niż umowa o pracę (31,27%²), w szczególności sygnaliści zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych. W praktyce poza ochroną pozostają również pracownicy posiadający umowę o pracę na czas określony (27%³). W ostatnim przypadku pracodawca zwalniając pracownika, nie musi podawać przyczyny, a w konsekwencji sąd nie bada zasadności wypowiedzenia. Warto dodać, że w Polsce notuje się najwyższy w Unii Europejskiej odsetek umów terminowych. Związki zawodowe zwracają uwagę, że istnieją grupy zawodowe, np. ratownictwo medyczne, gdzie umowy śmieciowe są szczególnie popularne, a jednocześnie potencjalne nieprawidłowości mogą godzić w takie wartości jak życie czy zdrowie. Potencjalni sygnaliści mają więc materialne przesłanki do obaw o stabilność zatrudnienia i bezpieczeństwo finansowe.

Natomiast sygnaliści korzystający z relatywnie najszerszej ochrony, tj. zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, napotykać na bariery praktyczne. Mogą oni odwołać się jedynie do ogólnych środków prawnych przewidzianych w kodeksie pracy – przepisów chroniących przed bezzasadnym rozwiązaniem umowy, dyskryminacją oraz mobbingiem. Na sali sądowej ochrona ta jednak okazuje się trudna do wyegzekwowania. Ustawodawca bowiem w żaden sposób nie nakreślił koncepcji sygnalisty oraz koncepcji jego ochrony. Nie jest jasne więc, o jaką koncepcję chodzi oraz jak ją zastosować do stanu faktycznego sprawy⁴. Brak ram prawnych w tym zakresie powoduje, że w praktyce sądowej tego rodzaju sprawy są bardzo trudne do oceny.

Przykładowo w sprawie z odwołania od wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę proces co do zasady toczy się w granicach przyczyn wskazanych w wypowiedzeniu, w którym pracodawca rzadko zarzuca pracownikowi sygnalizowanie nieprawidłowości, a częściej powołuje się na likwidację stanowiska pracy, wysoką absencję lub niską efektywność jego pracy. Postępowanie ma celu zweryfikowanie, czy przyczyna jest rzeczywista, konkretna i czy uzasadnia wypowiedzenie. W konsekwencji teza sygnalisty: „Zostałem zwolniony, bo ujawniłem nieprawidłowości” nie jest przedmiotem postępowania. Sąd może wziąć pod uwagę taką tezę, może ją jednak również pominąć jako nieistotną z punktu przedmiotu postępowania, a w konsekwencji oddalić wnioski dowodowe oraz uchylić pytania sygnalisty zmierzające do jej wykazania.

Z perspektywy adwokata lub radcy prawnego prowadzącego sprawę brak koncepcji prawnej sygnalisty powoduje dużą swobodę interpretacyjną po stronie sądu, a to w konsekwencji rodzi stan niepewności – pełnomocnicy nie wiedzą, czego się spodziewać po sądzie oraz po sprawie.

Brak ram prawnych powoduje, że pojęciem sygnalisty trudno się swobodnie posługiwać również na tle przepisów o dyskryminacji. Wprawdzie można w postępowaniu twierdzić: „Byłem dyskryminowany, ponieważ zgłosiłem nieprawidłowości w zakładzie pracy”. Niemniej taka przyczyna dyskryminacji nie została wprost wyrażona w kodeksie pracy. Pracownik może więc nie zauważyć, że katalog przyczyn jest otwarty. Również pełnomocnik sygnalisty może nie być skłonny, aby konstruować roszczenia w oparciu o

² Rocznik statystyczny 2013, źródło:

http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS_rocznik_statystyczny_rp_2013.pdf, dostęp

³ źródło:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Proportion_of_employees_with_a_contract_of_limited_duration_age_group_15-64_2011_%28%25_of_total_employees%29.png, dostęp 21.03.2016

⁴ Jako przykład przytoczona została sprawa, w której mimo że pracownik skutecznie wywiódł swoje argumenty przed sądem pierwszej instancji, sąd odwoławczy uchylił wyrok. W uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji znalazł się argument, że koncepcja sygnalisty, na którą powoływał się sąd pierwszej instancji uwzględniając powództwo pracownik, w kodeksie pracy nie istnieje.

przepisy o dyskryminacji, skoro taka konstrukcja nie jest oczywista. Chętniej jako przyczynę dyskryminacji powołuje się przynależność związkową, o której wprost mowa w kodeksie pracy. Trudności sygnalisty widać dobrze w zestawieniu z sytuacją pracownika mobbingowanego. Koncepcja mobbingu jest obecna w kodeksie pracy i w związku z tym jest się do czego odwołać⁵.

Ponadto w polskiej rzeczywistości dyskryminacja kojarzona jest z przypadkami wyrazistymi. Znajduje to odzwierciedlenie w badaniach nad praktyką orzeczniczą polskich sądów – podawane przykłady należą do jaskrawych i wręcz akademickich, np. ciemnoskóry pracownik, pracownik homoseksualny. Tam zaś, gdzie stan faktyczny odbiega od typowości powszechnie znanych przykładów, trudniej opisać dyskryminację i trudniej ją wykazać.

Brak koncepcji sygnalisty w polskim prawie powoduje również, że postępowanie dowodowe nie czyni zadość rekomendacji Rady Europy 1729 z 2010r o ochronie sygnalistów⁶. Według Rady Europy, na pracodawcy powinien spoczywać ciężar wykazania ponad zasadną wątpliwość, że jakiegokolwiek niekorzystne dla sygnalisty decyzje były motywowane innymi przyczynami niż sygnalizowanie nieprawidłowości⁷. Tymczasem nie da się poprowadzić postępowania dowodowego według jednego schematu. Sprawy sygnalistów toczą się wg różnych zasad dowodowych, w zależności od tego, jakie roszczenia pracownik zgłasza. Jeśli sygnalista został zwolniony w ramach działań odwetowych i wniósł odwołanie od wypowiedzenia lub rozwiązania umowy - ciężar dowodu ma charakter przechodni, jeśli sygnalista był mobbingowany i wniósł roszczenia o mobbing - ciężar dowodu spoczywa w całości na nim. Ciężar dowodu przechodzi – jak rekomenduje Rada Europy - jedynie wówczas, gdy sygnalista wnosi roszczenie o dyskryminację, twierdząc, że z powodu zgłoszenia swoich wątpliwości w zakładzie pracy lub poza nim, np. organom ścigania, został potraktowany niekorzystnie w porównaniu do innych pracowników. Zrealizowanie rekomendacji Rady Europy, a więc zagwarantowanie, że w sprawach roszczeń wynikających z zasygnalizowania w dobrej wierze nieprawidłowości godzących w interes publiczny ciężar dowodu będzie spoczywał na pracodawcy wymaga najpierw wprowadzenia koncepcji sygnalisty do pracy.

Zasadność rekomendacji Rady Europy w przedmiocie przeniesienia ciężaru dowodu widać na tle postępowań sądowych polskich sygnalistów. Przykładowo twierdzenie pracownika, że został zwolniony w wyniku działań odwetowych za sygnalizowanie nieprawidłowości, musi znajdować pokrycie w materiale dowodowym, a ciężar dowodu spoczywa na pracowniku. Tymczasem z praktyki orzeczniczej wynika, że uwzględnienie tego typu argumentacji to sytuacje rzadkie. Dowodem są często wyłącznie własne oświadczenia powoda, a tych nie potwierdzają świadkowie będący nadal zatrudnieni u pozwanego pracodawcy. Pełnomocnicy procesowi zwracają uwagę, że pracodawca często jest obecny na sali i w oczach niektórych pracowników widać strach, w konsekwencji czego duża część z nich zasłania się niepamięcią. Natomiast pracownik, który chcąc zgromadzić dowody, wyniesie dokumenty poza pracodawcę, naraża się na zarzut naruszenia obowiązku lojalności wobec pracodawcy.

Ograniczoną rolę w niwelowaniu skutków braku explicite wyrażonej ochrony sygnalistów pełnią tzw. klauzule generalne odwołujące się do poczucia sprawiedliwości oraz zasad słuszności. Pozwalają one formułować w postępowaniu sądowym zarzut, że pracodawca zwalniając pracownika w związku z ujawnieniem przez niego nieprawidłowości, działał niezgodnie z zasadami współżycia społecznego oraz

⁵ Zgodnie z art. 94³ par. 2 kodeksu pracy „Mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników.”

⁶ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm>, dostęp

⁷ por. pkt 6.3. Rekomendacji: As regards the burden of proof, it shall be up to the employer to establish beyond reasonable doubt that any measures taken to the detriment of a whistle-blower were motivated by reasons other than the action of whistle-blowing.; źródło: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17851&lang=en>, dostęp

społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa do wypowiedzenia umowy. Niemniej skuteczność klauzul ogranicza przede wszystkim ich pomocniczy charakter – mogą jedynie wspierać racje sygnalisty, nie mogą natomiast być wyłączną podstawą powództwa. Tymczasem w praktyce, gdy przyczyna podana w wypowiedzeniu okazuje się rzeczywista, sygnalista nie ma innych instrumentów, po które mógłby sięgnąć.

Niedostatków płynących z braku wyraźnych uregulowań dotyczących sygnalistów nie wypełnia praktyka orzecznicza sądów powszechnych. W krajach systemu prawa stanowionego, do których należy Polska, sądy mają ograniczone możliwości rozwijania koncepcji prawnych. W przeciwieństwie do krajów systemu prawa precedensowego nie pełnią roli prawotwórczej. Podnoszono nawet opinię, że w Polsce sędziwie zostali zepchnięci do roli „administratorów prawa”, którzy zmuszeni są kierować się przede wszystkim literą prawa i tzw. utrwalonym orzecznictwem, w drugiej zaś kolejności celem i funkcją normy prawnej.

Ochronę prawną może również ograniczać również stereotypowe postrzeganie sygnalisty. Niektórzy pełnomocnicy zauważają, że powoływanie się przez pracownika na to, że został zwolniony w odwecie za złożenie zawiadomienia do prokuratury, może działać w sądzie pracy na jego niekorzyść. W sądzie sygnaliści bywają postrzegani jako „pieniacze”, osoby konfliktowe. Stereotyp ten toruje drogę argumentom pracodawcy, który twierdzi, że stracił zaufania do pracownika. Stąd bardziej skuteczną strategią dla pełnomocnika sygnalisty może okazać się przemilczenie w postępowaniu zarzutów, iż pracodawca stosował działania odwetowe.

W ocenie ekspertów uczestniczących w seminariach sytuację sygnalisty mogłaby polepszyć bardziej aktywna postawa Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). Tymczasem związkowcy coraz częściej spotykają się z asekuracyjnym stanowiskiem inspektoratów. W dość oczywistych sytuacjach, inspekcja unika korzystania z własnych kompetencji, ograniczając się do stwierdzenia, że pracownik powinien dochodzić swoich praw na drodze postępowania sądowego. Kary nakładane przez PIP w ocenie związkowców są zbyt niskie, aby mogły przynieść długotrwałą zmianę. Brak zdecydowanego wsparcia ze strony PIP zniechęca pracowników do sygnalizowania, a związki zawodowe pozostawia bezradne.

2. Wsparcie związków zawodowych dla sygnalisty

Rola związków zawodowych

Przedstawiciele związków zawodowych widzą swoje organizacje w pierwszej kolejności w roli doradcy sygnalisty. Działacze związkowi, korzystając ze szkoleń organizowanych przez centrale związkowe, posiadają niezbędną wiedzę. Zdarza się też, że związki same wchodzą w rolę sygnalisty, alarmując o zagrożeniach i nieprawidłowościach. Organizacje zakładowe, nierzadko wobec braku skutecznej ochrony prawnej sygnalistów, przejmują od pracowników informacje o potencjalnych nieprawidłowościach, weryfikują je, a w razie potwierdzenia domagają się od pracodawcy ich wyeliminowania. Ustawa o związkach zawodowych przewiduje uprawnienia, dzięki którym organizacja zakładowa - w przeciwieństwie do pracownika - w rozmowach z pracodawcą jest partnerem. Działaczom reprezentującym organizację przysługuje specjalna ochrona stabilności zatrudnienia. Zakładowa organizacja związkowa ma prawo żądać od pracodawcy informacji niezbędnych do prowadzenia swojej działalności.

Związki zawodowe monitorują również pracę Państwowej Inspekcji Pracy, wnosząc w razie potrzeby zastrzeżenia do protokołów kontroli. Wobec kontrowersji wokół skuteczności funkcjonowania inspekcji, tego rodzaju działania nie pozostają bez wpływu na stan ochrony praw pracowniczych.

Przedstawiciele środowiska akademickiego, którzy brali udział w cyklu seminariów, wskazywali, że zakładowe organizacje związkowe mogą także działać na rzecz przyjmowania w zakładach pracy polityk „społecznej odpowiedzialności biznesu”, a tam, że takie polityki funkcjonują - monitorować ich

funkcjonowanie. Polityki społecznej odpowiedzialności biznesu mogą bowiem i powinny zawierać elementy związane z ochroną sygnalistów. Podjęcie działań w tym obszarze – zdaniem ekspertów - wzmocniłoby pozycję związków jako aktywnego aktora oddziałującego na funkcjonowanie pracodawcy.

Ograniczenia efektywności wsparcia związkowego

Dostęp do pomocy, którą sygnalista mógłby potencjalnie uzyskać w związkach zawodowych, ogranicza niski stopień uzwiązkowienia, który w Polsce plasuje się na poziomie 5% - tylko co dwudziesty Polak należy do związków⁸. Taki stan rzeczy ma uwarunkowania strukturalne i wynika między innymi z rozdrobnionej struktury podmiotów gospodarczych. Można więc prognozować, że poziom uzwiązkowienia raczej prędko nie wzrośnie, a co za tym idzie – nie poprawi się dostępność pomocy związkowej.

Niemniej, działacze związkowi uczestniczący w cyklu seminariów podkreślali, że sygnalista może uzyskać pomoc organizacji związkowej niezależnie od tego, czy jest jej członkiem, czy też nie. O ile więc w jego miejscu pracy nie działa zakładowa organizacja związkowa, może zwrócić się do organizacji regionalnej lub branżowej. Pojawiły się jednak również opinie, wedle których wyjście poza zakład pracy, np. do centrali związkowej, to dla pracownika duże wyzwanie i rzadko ma miejsce. Takie działanie może być również niebezpieczne dla pracownika, narażając go na zarzut naruszenia obowiązku lojalności wobec pracodawcy. W praktyce więc niski poziom uzwiązkowienia może istotnie osłabiać sytuację sygnalisty.

Z ochrony przysługującej działaczom związkowym nie mogą korzystać sygnaliści wykonujący pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne lub inne stosunki prawne spoza kodeksu pracy. Mimo że niektóre statuty organizacji związkowych dopuszczają członkostwo takich osób, w świetle przepisów Ustawy o związkach zawodowych nie jest to możliwe, a w konsekwencji tacy działacze pozbawieni są szczególnej ochrony.

Praktyka pokazuje również, że głos zakładowej organizacji związkowej bywa za słaby. Jako przykład wskazano katastrofę kolejową pod Szczekocinami. Mimo że związki zawodowe alarmowały o zaniedbaniach infrastruktury mogących zagrażać bezpieczeństwu, siła sprawcza tych alarmujących sygnałów nie była wystarczająca, aby katastrofie zapobiec.

Akademicy biorący udział w seminariach zauważyli, że w polu interwencji związków zawodowych mogą nie mieścić się nieprawidłowości, za które odpowiadają pracownicy, np. nieprzestrzeganie procedur ustalonych przez zakład pracy.

Niepokojące z perspektywy potencjału związków zawodowych dla ochrony sygnalistów jest jednoznacznie deklarowany sprzeciw central związkowych wobec postulatów stworzenia ram prawnych określających warunki takiej ochrony. Równie niepokojący jest brak zainteresowania udziałem w dyskusji eksperckiej na ten temat. Z trzech central jedynie przedstawiciel OPZZ uczestniczył w seminarium. NSZZ Solidarność oraz Forum Związków Zawodowych odmówiły uczestnictwa w spotkaniu. Znamienne, że odmienne podejście prezentują działacze związkowi z organizacji zakładowych oraz regionalnych. W tej grupie częściej pojawiają się głosy popierające postulat odrębnej ustawy regulującej omawianą problematykę.

3. Ochrona sygnalisty w wewnętrznych regulacjach pracodawcy

Eksperci potwierdzają, że ochronę sygnalistów może gwarantować sam pracodawca, wprowadzając system (politykę, regulamin) sygnalizowania potencjalnych nieprawidłowości w ramach zakładu pracy lub struktur, do których zakład należy.

⁸ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_062_13.PDF, dostęp 21.03.2016

W zamian pracodawca zyskuje niezwykle skuteczne – jak pokazują badania – źródło wiedzy o zagrożeniach mogących powodować straty wizerunkowe i finansowe dla pracodawcy, odpowiedzialność cywilną lub karną⁹. Prawidłowo funkcjonujące systemy chronią również interesy pracowników, pozwalając na sygnalizowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa pracowników, dyskryminacji, mobbingu, molestowania seksualnego czy innych przejawów łamania praw pracowniczych.

Z doświadczeń pracodawców, którzy wzięli udział w naszych seminariach, wynika, że regulaminy sygnalizowania potencjalnych nieprawidłowości zmieniają również kulturę organizacyjną oraz podejście pracowników, budując w zespole poczucie współodpowiedzialności za zakład pracy oraz świadomość, że prawidłowe funkcjonowanie zakładu pracy leży również w interesie pracownika. Tym samym systemy sygnalizowania dezawuuują stereotyp donosiciela – zgłaszanie potencjalnych problemów nie budzi negatywnych konotacji, a jest postrzegane jako działanie leżące w interesie każdego pracownika.

Systemy sygnalizowania w Polsce

Mimo niezaprzeczalnych korzyści, niewielki odsetek pracodawców z takich rozwiązań korzysta. Podobne wnioski sugerują dostępne badania¹⁰. W sektorze prywatnym najczęściej są one stosowane w korporacjach z udziałem kapitału zagranicznego przede wszystkim jako narzędzie zarządzania ryzykiem, ale również jako element strategii społecznej odpowiedzialności biznesu danej firmy. Regulaminy sygnalizowania są wdrażane również w wykonaniu obowiązków ustawowych, m.in. amerykańskiej ustawy *Sarbanes-Oxley Act*¹¹ oraz brytyjskiej *Bribery Act*¹². Sporadycznie rozwiązania ułatwiające zgłaszanie niepokojących sygnałów, najczęściej w formie dedykowanej linii telefonicznej lub doradców etycznych, pojawiają się w administracji publicznej.

Systemy sygnalizowania nie są również popularne wśród pracowników tych pracodawców, którzy zdecydowali się je wdrożyć. W ocenie przedstawicieli środowisk związkowych wynika to z niskiej wiarygodności systemów. Pracownicy wątpią, czy ich dane są rzeczywiście chronione.

Przedstawiciele firm korzystających z systemów sygnalizowania lub zajmujących się ich wdrażaniem zwracają uwagę, że naturalnym skutkiem ubocznym są zgłoszenia pozbawione podstaw merytorycznych. Mimo to w bilansie ostatecznym pozytywnie oceniają tego typu rozwiązania jako te, które w konkretnych przypadkach pozwoliły wykryć realne nadużycia i je wyeliminować.

Bariery wdrażania systemów sygnalizowania w Polsce

⁹ Przykładowo „Raport do narodów o nadużyciach i oszustwach w miejscu pracy” z 2014r (*Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. 2012 Global Fraud Study*) międzynarodowego Stowarzyszenia Certyfikowanych Ekspertów ds. Nadużyć (*Association of Certified Fraud Examiners*) pokazują, że 40% przypadków nadużyć stwierdzonych w badanych firmach zostało ujawnionych dzięki wew. zgłoszeniom (por. <http://www.acfe.com/rttn/docs/2014-report-to-nations.pdf>, dostęp 21.03.2016)

Natomiast Najwyższa Izba Kontroli podaje, że w 2011r. wymiar skutków nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli wyniósł 14,2 mld zł, natomiast 26 mln zł to finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich (por. <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3957.pdf>, dostęp 21.03.2016).

¹⁰por. „13 światowe badanie nadużyć gospodarczych 2014. Starania na rzecz etycznego wzrostu.” EY, źródło: <http://www.ey.com/PL/pl/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/Global-Fraud-Survey-2014>, dostęp 21.03.2016

¹¹ por. <http://www.soxlaw.com/>, dostęp 21.03.2016

¹² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>, dostęp 21.03.2016

Małe zainteresowanie tego rodzaju rozwiązaniami eksperci wiążą m.in. z barierami kulturowymi. Problematyczna okazuje się definicja lojalności - lojalność wobec pracodawcy jest mylna z lojalnością wobec przełożonego. W Polsce dominuje też swoista „kultura potępienia” - w przypadku wykrycia nieprawidłowości uwaga opinii publicznej oraz środków masowego przekazu koncentruje się na szukaniu winnych, milczy się już o działaniach naprawczych oraz o tym, że kryzys bywa okazją do systemowej poprawy. W konsekwencji część przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych, które wdrożyły systemy, nie mówi o tym publicznie, obawiając się, że zostanie to zinterpretowane jako dowód na istnienie nadużyć w tymże podmiocie.

Niezależnie od barier kulturowych, wdrażania systemów sygnalizowania nie ułatwia również niejasna sytuacja prawna. Według ekspertów system sygnalizowania będzie przynosił rezultaty, pod warunkiem zapewnienia poufności danych sygnalisty. Tymczasem ustawa o ochronie danych osobowych¹³, a w sektorze publicznym - ustawa o dostępie do informacji publicznej¹⁴ - nasuwają wątpliwości, czy gwarancje poufności są w ogóle możliwe w świetle obowiązku podmiotów podlegających wspomnianym regulacjom przekazania informacji umożliwiających identyfikację zgłaszającego. W praktyce można spotkać się z rozwiązaniem, gdzie w celu zagwarantowania poufności danych sygnalisty ich zgłoszeniami zajmują się adwokaci lub radcowie prawni korzystający z tajemnicy zawodowej. Inne rozwiązanie to szyfrowanie danych sygnalisty w sposób uniemożliwiający identyfikację jego tożsamości już od początku przesłania zgłoszenia o potencjalnych nieprawidłowościach.

W administracji rządowej, w szczególności w Służbie Cywilnej, wiarygodność systemu w oczach pracowników dodatkowo osłabiałaby okoliczność, że Kodeks etyki korpusu Służby Cywilnej nie obowiązuje osób z nadania politycznego zajmujących najwyższe stanowiska, np. wiceministrów. Zgłoszenia zachowań lub działań nieetycznych, o ile dotyczyłyby tych osób, nie rodziłyby żadnych konsekwencji. Tymczasem wiarygodny system to taki, w którym złożone zawiadomienie, o ile okaże się uzasadnione, wywołuje reakcję pracodawcy w postaci usunięcia samej nieprawidłowości oraz wyciągnięcia konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych. Taką ocenę potwierdzają badania opinii publicznej, które pokazują, że do najczęstszych motywacji biernego obserwowania nieprawidłowości należy przeświadczenie, że zgłoszenie nic nie zmieni¹⁵.

Upowszechnianiu regulaminów w zakładach pracy nie służy wyraźny brak porozumienia pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, mimo potencjalnych korzyści dla obu stron. W doświadczeniu pracodawców zakładowe organizacje związkowe bywają głównym oponentem wdrażania tego typu rozwiązań, mimo że system może doprowadzić do wyeliminowania patologii, zwalczanie, których mieści się w misji związków. Przyczyn sceptycyzmu eksperci upatrują w obawie o utratę pozycji związków zawodowych w zakładzie pracy, czasem w braku transparentności funkcjonowania samych organizacji związkowych. Równolegle eksperci zwracają uwagę, że w zakładach pracy, gdzie przez lata tolerowano nieprawidłowości i nadużycia, sceptycyzm związków zawodowych wobec nowej polityki pracodawcy jest uzasadniony.

Przedstawiciele środowiska związkowego podnoszą natomiast, że pracodawcy są w ogóle niechętni wprowadzaniu wewnętrznych regulacji w porozumieniu z pracownikami lub ich przedstawicielami, co widać na przykładzie polityki antymobbingowej. Pojawiły się również głosy, że regulaminy sygnalizowania w praktyce zagrażają interesom pracownika, stanowiąc pułapkę dla działających w dobrej wierze.

¹³ Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926

¹⁴ Dz.U. 2001, nr 112, poz.1198

¹⁵ por. „Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?”, Fundacja Batorego 2012, s. 5, źródło: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf, dostęp 21.03.2016

III Możliwe kierunki rozwiązań

1. Pozostawienie status quo w sferze regulacji prawnych

Sceptycy postulatu wzmocnienia ochrony prawnej sygnalistów drodze inicjatywy legislacyjnej twierdzą, że przepisy kodeksu pracy już dziś pozwalają taką ochronę konstruować. Ponadto postulat ten budzi cztery zasadnicze wątpliwości:

Po pierwsze ochrona prawna dla sygnalistów wprost przewidziana w prawie może stać się przedmiotem nadużyć. Obawy dotyczyły przede wszystkim pracowników, którzy mogą powoływać się na taką ochronę w celu realizacji własnych interesów, np. utrzymania miejsca pracy w okresie redukcji, nie zaś w celu ochrony interesu społecznego. Przykładowo podnoszono obawy, że przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę w sprawach sygnalistów będzie bardzo dużą pokusą zarówno dla pracowników jak i ich pełnomocników, aby ubrać daną sprawę w sprawę sygnalisty i skorzystać z przywilejów procesowych. Sugerowano nawet, że podobnie jak w administracji rządowej, gdzie przed i po wyborach następuje wysyp społecznych inspektorów pracy, tak analogiczne zjawisko miałyby miejsce po uregulowaniu prawnego statusu sygnalisty i przysługującej mu ochrony. Nadużycia może ułatwiać także niejasność samego pojęcia sygnalisty potęgowana przez silnie wyakcentowaną - w ocenie części ekspertów - ochronną funkcję prawa pracy.

Po drugie przedstawiciel OPZZ wyraził obawę, że regulacja prawna dotycząca ochrony sygnalistów może okazać się groźna dla samych pracowników, zachęcając tych spośród nich, którzy nie będą zorientowani w prawie, do zgłaszania zarzutów niepotwierdzonych i narażając ich na pozwy pracodawców o naruszenie dóbr osobistych.

Po trzecie środowiska prawnicze zwracały uwagę na niską jakość stanowionego w Polsce prawa, prognozując, że takim samym ryzykiem byłaby obarczona ewentualna regulacja dotycząca ochrony sygnalistów. Podnoszono, że ustawa wpisałaby się w negatywny trend inflacji prawa co roku uchwalanego przez Sejm, powiększając gęszcz kazuistycznych przepisów, które utrudniają odczytywanie norm prawnych.

Po czwarte w końcu należy oczekiwać, że projekt nie zyskałby zwolenników ani ze strony zainteresowanych instytucji, wobec których prawdopodobnie generowałyby nowe obowiązki bez pokrycia w budżecie, ani ze strony pracodawców, którzy według oceny środowisk związkowych alergicznie reagują na wszelkie regulacje dotyczące sfery ich funkcjonowania. Dyskusje na seminariach pokazały również brak jedności poglądów wśród samych związkowców. Wydaje się, że linia podziału przebiega pomiędzy centralami a zakładowymi organizacjami związkowymi. O ile przedstawiciele pierwszych albo wogóle nie są zainteresowane tematem (Forum Związków Zawodowych oraz NSZZ Solidarność odmówiły uczestnictwa w seminarium) albo - jak przedstawiciel OPZZ - wprost przeciwne wprowadzaniu koncepcji sygnalisty do systemu prawa, to działacze zakładowi w większym stopniu widzą potrzebę wzmocnienia ochrony na drodze legislacyjnej. Akademicy zwracali również uwagę, że w warunkach przerwane dialogu w Komisji Trójstronnej, kluczowi aktorzy nie dadzą na tego typu regulację przyzwolenia.

Głosy sceptycznie oceniające postulat ochrony sygnalistów na drodze zmian ustawowych kładą nacisk przede wszystkim na poprawę funkcjonowania instytucji powołanych do ochrony praw pracowniczych lub ich reprezentacji, w tym Państwowej Inspekcji Pracy, związków zawodowych, społecznej inspekcji pracy, mężów zaufania, komisji pojednawczych, mediacji, rad pracowniczych. Część przedstawicieli środowisk związkowych, w szczególności centrale związkowe, postrzegają działania sygnalisty jako konkurencyjne w stosunku do instytucji i podmiotów wymienionych powyżej. Stąd zapewne w piśmie do fundacji Piotr Duda, Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, wyjaśnia: „Nie widzę (...) sensu tworzenia nowej instytucji prawnej, która powielalaby funkcje realizowane obecnie przez inne podmioty”.

2. Wzmocnienie ochrony prawnej dla sygnalistów na drodze zmian legislacyjnych

Głosy na rzecz uregulowania statusu prawnego sygnalisty

Zwolennicy prawnego uregulowania statusu sygnalisty oraz warunków jego ochrony przed działaniami odwetowymi podnosili, że taka regulacja stworzyłaby szansę na usunięcie barier, z jakim obecnie spotykają się pracownicy zgłaszający nieprawidłowości w zakładzie pracy – w szczególności niedostatków wynikających z obecnego stanu prawnego, ale i ograniczeń pomocy udzielanej przez związki zawodowe oraz powołane do tego instytucje, w tym Państwową Inspekcję Pracy (por. „Opis problemu”).

Mimo często słyszanego argument, że kodyfikowanie coraz większego zakresu zagadnień prowadzi do nadmiernej kazuistyki prawa, zwolennicy regulacji twierdzili, że koncepcje, którymi chcemy posłużyć się na sali sądowej, powinny być klarowne. Obecnie pojęcie sygnalisty oraz związana z nim koncepcja ochrony takiego pracownika funkcjonuje poza kodeksem i bardzo powoli wnika do doktryny. Jednak nie jest ono ani dobrze znane, ani dostatecznie jasne. Podobnie przed 2004r. sędziowie, strony i ich pełnomocnicy nie znali pojęcia mobbingu. Gdy w kodeksie pojawiły się przepisy dot. mobbingu, sędziowie przeszli szkolenia, pojawiła się literatura na ten temat, a następnie orzecznictwo. Obecnie pojęcie mobbingu opisują nie tylko przepisy, ale również orzecznictwo i doktryna.

W opinii prawników (zarówno sędziów jak i pełnomocników), którzy w swojej praktyce zawodowej prowadzili sprawy sygnalistów, wprowadzenie koncepcji sygnalisty do prawa spowodowałoby, że pojawiłby się instrument, do którego mogliby się odwołać zarówno pełnomocnicy jak i sędziowie. Analogicznie, przed nowelizacją dot. mobbingu, pracownicy nie wnosili do sądu tego typu roszczeń.

Nie wszyscy prawnicy zgodzili się z poglądem, że wprowadzenie koncepcji sygnalisty do przepisów zrodzi ryzyko nadużyć. Przeciwnie, ich zdaniem regulacja miałaby charakter gwarancyjny dla obu stron: zarówno dla pracownika jak i dla pracodawcy. Przepisy określające sygnalistę i przysługującą mu ochronę wprowadzałyby klarowność w kwestii, kto powinien podlegać ochronie, a kto nie, oraz czy w danej sprawie mamy do czynienia z osobą działającą w dobrej wierze i na rzecz interesu społecznego, czy też nie. Legalna definicja mogłaby postawić granicę ewentualnym nadużyciom.

Realna ochrona prawna osób sygnalizujących nieprawidłowości pozwoliłaby wyeliminować zagrożenia dla interesu społecznego¹⁶. Część przedstawicieli środowisk związkowych ocenia, że póki takiego systemu nie ma, w szczególności póki nie można zagwarantować ochrony danych sygnalisty, osoby posiadające wiedzę o potencjalnych nieprawidłowościach nie będą chętne jej komukolwiek przekazać.

Uregulowanie statusu sygnalisty byłoby pierwszym krokiem do zmiany świadomości społecznej oraz kultury prawnej. Akademyści zauważają, że prace nad ustawą musiałyby poprzedzić dyskusja nad tym, jak rozumiemy interes społeczny, jaka jest rola obywateli i pracodawców w jego ochronie. Obecnie w Polsce debata publiczna na te tematy zamarła. Ustawa wychodziłaby więc poza sprawy regulowania stosunków pracodawca-pracobiorecy, a prace nad nią na nowo otworzyłyby ważną dyskusję.

Proces budowania świadomości społecznej byłby kontynuowany w drodze stosowania prawa, formowania praktyki orzeczniczej, literatury prawniczej oraz publikacji medialnych przedstawiających sprawy sygnalistów szerszej opinii publicznej. W długofalowej perspektywie funkcjonowanie tego rodzaju przepisów miałyby szansę wyrzucić realną zmianę w postawach społecznych. Zasadność takich prognoz uzasadniają zmiany w świadomości społecznej, jakie nastąpiły po uchwaleniu przepisów o dyskryminacji, o mobbingu czy molestowaniu seksualnym.

Jak zabezpieczyć przepisy gwarantujące ochronę prawną sygnalistów przed nadużyciami?

¹⁶ Przykładowo w obszarze świadczeń zdrowotnych sygnaliści zgłaszają związkowi przypadki niewywiązywania się z umów z NFZ oraz zagrożeń dla życia i zdrowia pacjenta wynikających z drastycznego przekraczania tygodniowych limitów czasu pracy. W Białymstoku działania dwójki sygnalistów doprowadziły do usunięcia ze stanowiska kierownika instytucji państwowej, który odpowiedzialny był za nieprzejrzyste przetargi.

W odpowiedzi na obawy o ryzyko nadużyć związane z uregulowaniem statusu prawnego sygnalisty, zwolennicy zmian legislacyjnych zauważyli, że każde rozwiązanie prawne jest obarczone ryzykiem nadużyć. Powinno ono zostać wkalkulowane, a przepisy tak skonstruowane, aby w możliwie największym stopniu ograniczały prawdopodobieństwo wykorzystywania ochrony prawnej niezgodnie z jej ratio legis. Z punktu widzenia wartości promowanych przez prawo ryzyko wystąpienia nadużyć nie oznacza, że nie można chronić tych, którzy takiej ochrony potrzebują.

Funkcję ochronną, jak już wspomniano, pełnić może samo pojęcie sygnalisty lub działań podlegających ochronie. Z ochrony powinny być wyłączone osoby, które zgłaszają nieprawidłowości dopiero po rozwiązaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia lub podjęciu wiedzy o takiej decyzji pracodawcy. Z ochrony powinni zostać wykluczeni ci, którzy działają z niskich pobudek, w celu wyrządzenia szkody lub pomówienia innej osoby. Konstruując koncepcję sygnalisty ustawodawca może odnieść się do następujących pytań:

- Jakiego rodzaju dobra prawne podlegają ochronie? Jakiego rodzaju nieprawidłowości ustawodawca chce eliminować z życia publicznego?
- Czy gwarancje ochrony prawnej uzależnione są od wagi zgłoszonych nieprawidłowości czy też ochronie podlega postawa pracownika (działanie w interesie społecznym) niezależnie od wagi podniesionych nieprawidłowości?
- Czy gwarancje ochrony uzależnić od upływu określonego czasu od zgłoszenia nieprawidłowości?

Jako zabezpieczenie przed instrumentalnym wykorzystywaniem ochrony prawnej pod rozważę proponowano nałożenie na pracownika obowiązku zasygnalizowania nieprawidłowości w pierwszej kolejności w ramach struktur pracodawcy. Warunkiem takiego zastrzeżenia jest jednak wdrożenie przez zakład pracy wiarygodnego systemu sygnalizowania potencjalnych nieprawidłowości. Takie zastrzeżenie, choć z jednej strony przekonało część sceptyków do idei wprowadzenia koncepcji sygnalisty do prawa, z drugiej budziło również kontrowersje. Według ekspertów mogą zachodzić okoliczności uzasadniające zgłoszenie nieprawidłowości poza pracodawcą, np. bezpośrednio organom ścigania (m.in. w przypadku braku reakcji pracodawcy na zgłoszenie, niszczenia dowodów, uzasadnionej obawy działań odwetowych). Również pracodawca może instrumentalnie posługiwać się regulaminami, wdrażając je bez rzeczywistego zaangażowania etycznego oraz traktując jako rozwiązania fasadowe. Dlatego eksperci zalecają ostrożność w odniesieniu do postulatu uzależnienia ochrony prawnej od wykorzystania przez sygnalistę wewnętrznych kanałów komunikowania nieprawidłowości.

Powiązanie ochrony sygnalistów z regulaminami wewnętrznego sygnalizowania przekonało niektórych sceptyków. Taki regulamin zabezpieczałby przed ryzykiem nadużywania statusu sygnalisty oraz związanej z nim ochrony - nie można byłoby stać się sygnalistą w momencie złożenia pozwu. Regulamin pozwalałby łatwo stwierdzić, że pracownik sygnalizował potencjalne nieprawidłowości zanim został zwolniony, pozwalając oddzielić sygnalistów rzeczywistych od tych, którzy próbowaliby się posłużyć tą etykietą wyłącznie w celach procesowych i w celach zyskania przewagi w postępowaniu sądowym. W opinii części ekspertów, dopiero taka regulacja, tj. łącząca ochronę z wewnętrznym systemem sygnalizowania jako zabezpieczeniem przed nadużyciami, odda intencje ustawodawcy, tj. stworzy ochronę dla działań pracownika motywowanych interesem ogólnym, a nie własnym. Ma ona również większe szanse przekonać nieprzekonanych.

Obawy o nadużycia podnoszone przez część ekspertów trudno było zrozumieć sędziom. Z jednej strony wskazywali na bezstronność sądu (sąd orzekający jest na tyle zdystansowany do stron i sprawy, że bezpodstawny zarzut stosowania przez pracodawcę działań odwetowych nie będzie w postępowaniu skutecznym). Z drugiej strony tamą dla nadużyć jest zasada wszechstronnego badania okoliczności

faktycznych, w tym motywacji sygnalisty, sekwencji zdarzeń - czy najpierw sygnalizował, a potem został zwolniony, czy też odwrotnie.

3. Promocja i rozwój zakładowych regulaminów sygnalizowania nieprawidłowości

Większość ekspertów zgadzała się co do potrzeby promowania i upowszechniania regulaminów zgłaszania potencjalnych nieprawidłowości w zakładzie pracy. Tego rodzaju rozwiązania chronią interesy pracodawcy i pracowników. Mogą również odgrywać istotną rolę w czasie postępowania sądowego w toku rozpoznawania ewentualnych roszczeń sygnalisty.

Regulamin sygnalizowania mógłby mieć analogiczne znaczenie jak polityka antymobbingowa, która pozwala wykazać pracodawcy, że przeciwdziała patologicznym zachowaniom w tej sferze. Regulamin sygnalizowania stworzony przez pracodawcę to mechanizm, który pozwalałby ocenić, czy strony sporu postępowały wobec siebie lojalnie: pracodawca – czy stworzył pracownikom bezpieczne i wiarygodne warunki reagowania na nieprawidłowości, pracownik zaś – czy zgłaszając nieprawidłowości robił to mając na uwadze dobro społeczne oraz dobro zakładu pracy, w szczególności jego dobre imię.

Eksperti sceptycznie odnieśli się do rozwiązań w innych krajach, które obligują pracodawców (np. w Australii podmioty sektora publicznego, w Stanach Zjednoczonych spółki notowane na giełdzie publicznie w Stanach Zjednoczonych) do wdrożenia systemu sygnalizowania nieprawidłowości, przewidując, że systemy wdrażane pod przymusem ustawy i bez realnego przywództwa etycznego będą miały charakter fasadowy. Obawę tę potęguje ilość obowiązków biurokratycznych, które już dziś spoczywają na pracodawcach. Skuteczniej funkcjonowałoby rozwiązanie oparte na zachętach do wdrożenia systemu. Przykładowo brytyjska ustawa Anti-Bribery Act pozwala danemu podmiotowi uchylić się od odpowiedzialności karnej, o ile wykáže on, że wdrożył rozwiązania zapobiegające korupcji, w tym np. system sygnalizowania.

Rekomendacje

Pożądane jest wprowadzenie do systemu prawnego koncepcji sygnalisty oraz jego ochrony wraz z rozwiązaniami zabezpieczającymi przed nadużyciami. Po pierwsze wzmocniłoby to ochronę prawną tych, którzy w dobrej wierze zwracają uwagę na potencjalne ryzyka dla interesu społecznego, z jednej strony poprawiając efektywność przepisów prawa pracy, z drugiej rozszerzając ochronę prawną m.in. na sygnalistów zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, terminowych umów o pracę, powołania, czy pozostających w tzw. samozatrudnieniu. Skorzystałoby również pracodawcy - sprecyzowanie działań sygnalizacyjnych podlegających ochronie prawnej chroniłoby reputację pracodawcy, a co za tym idzie jego pozycję na rynku - w przypadku firm, lub zaufnie społeczne w przypadku instytucji publicznych. Regulacja prawna orzecznictwem oraz literaturą prawniczą stanowiłaby koło zamachowe dla zmiany świadomości społecznej, edukacji obywatelskiej. Fundacja im. Stefana Batorego rekomenduje, aby ramy prawne przybrały postać odrębnej. Przewagą takiego rozwiązania nad przepisami nowelizującymi kodeks pracy byłaby możliwość objęcia ochroną prawną osób aktywnych zawodowo, a nie będących pracownikami. Jednocześnie omawiana problematyka zyskałaby szansę na uregulowanie pełnego wachlarza zagadnień, jaki się z nią wiąże. Zawarte w niej przepisy, zlokalizowane w jednym miejscu, byłyby też bardziej dostępne dla przyszłych użytkowników – pracowników, pracodawców, związków zawodowych.

Konieczne jest stworzenie klarownych warunków prawnych umożliwiających wdrażanie zakładowych systemów sygnalizowania gwarantujących poufność osobom z nich korzystającym. W szczególności należy usunąć wątpliwości na tle ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej w przedmiocie zagwarantowania poufności danych osobowych sygnalisty.

W przepisach prawa powinny znaleźć się bodźce zachęcające do wdrażania systemów sygnalizowania. Bodźce takie powinny znaleźć się w rekomendowanej ustawie dotyczącej ochrony sygnalistów. Niemniej niezależnie od tego dokonać należy analizy w zakresie, jakich jeszcze uregulowań (np. ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych) takie zachęty mogłyby powstać.

Należy doprowadzić do większego zaangażowania Państwowej Inspekcji Pracy w ochronie pracowników w ogóle oraz sygnalistów. Z jednej strony potrzebne jest zmobilizowanie inspektorów pracy do korzystania z przysługujących im uprawnień, np. możliwości wniesienia powództwa, z drugiej rozważyć wzmocnienie uprawnień karno-administracyjnych inspekcji poprzez podniesienie ustawowej wysokości kar. Wskazane byłoby również uwrażliwienie inspektorów na problematykę ochrony prawnej sygnalistów oraz możliwości wykorzystania istniejących instrumentów prawnych w tym zakresie.

Potrzebna są działania edukacyjne adresowane do szerokiej opinii społecznej modyfikujące postawy społeczne wobec sygnalizowania oraz sygnalistów. Ich celem powinno być pokazanie przełożenia interesu publicznego na interes indywidualny, podważenie stereotypu donosiciela i zastąpienie negatywnych konotacji konotacjami, w których interes publiczny będzie kojarzony z interesem indywidualnym.

Działania o charakterze edukacyjnym i szkoleniowym powinny być ponadto skierowane do wybranych grup zawodowych (sędziów, adwokatów, radców prawnych, prokuratorów, aplikantów oraz związków zawodowych) pokazujące specyfikę sporów sądowych z udziałem sygnalistów oraz możliwości wykorzystania istniejących instrumentów prawnych w celu konstruowania ochrony prawnej.

Wśród pracodawców (publicznych i prywatnych) powinny być promowane zakładowe systemy sygnalizowania, z uwzględnieniem modelowych rozwiązań.

W końcu jako konieczne wskazać trzeba konsolidowanie środowisk ekspertów, pracodawców i związków zawodowych w celu dalszego pogłębiania i gromadzenia wiedzy, a także w celu budowania wzajemnego zaufania.

Publikacja powstała w ramach działań Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego.

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 978-83-62338-76-4