

Sprawozdanie z debaty

„Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia”

Warszawa, 4 lipca 2016 roku

Debata, zorganizowana przez Fundację im. Stefana Batorego wspólnie z Forum Związków Zawodowych pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, była częścią projektu „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, realizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Transparency International w okresie od sierpnia 2015 do lipca 2016 roku. Wpisuje się ona w działania rzecznicze fundacji, służące upowszechnianiu wiedzy na temat zjawiska *whistleblowingu* i jego znaczenia dla interesu publicznego oraz rekomendacji w zakresie przyjęcia odrębnego aktu prawnego służącego ochronie sygnalistów (*whistleblowers*) w Polsce. Punktem wyjścia dyskusji były wnioski i rekomendacje zebrane na podstawie analizy danych dotyczących genezy i funkcjonowania ustaw umożliwiających bezpieczne ujawnianie informacji w interesie publicznym w czterech państwach europejskich oraz 33 indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami biznesu, związków zawodowych, organizacji pracodawców i ekspertami. Wywiady przeprowadzono w celu poznania opinii reprezentantów tych środowisk na temat potrzeby wprowadzenia ochrony prawnej sygnalistów w Polsce, a także uzyskania rekomendacji, w jaki sposób mogłaby być ona realizowana i jaką rolę odgrywałyby w jej wdrażaniu organizacje dialogu społecznego. Ich podsumowanie znalazło się w raporcie *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, którego streszczenie udostępniono przed debatą wszystkim zaproszonym uczestnikom. Wybrane zagadnienia z badań zostały również wcześniej poddane pod dyskusję podczas dwóch spotkań o charakterze warsztatowym, które odbyły się 27 kwietnia i 9 maja 2016 roku, gromadząc przedstawicieli instytucji publicznych, organizacji pozarządowych specjalizujących się w obronie praw człowieka, zwalczaniu korupcji i propagowaniu etyki biznesu, kancelarii adwokackich, związków zawodowych, firm zajmujących się audytem śledczym i działów *compliance* przedsiębiorstw.

Debata zbiegła się w czasie z dobrze rokującą zmianą stanowiska strony rządowej w odniesieniu do potrzeby zapewnienia ochrony prawnej sygnalistów w Polsce. Jeszcze w 2009 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, odpowiadając na pismo Biura Rzecznika Praw

Obywatelskich w tej sprawie, zanegowało potrzebę wprowadzenia nowych przepisów, argumentując, że istniejące w Polsce rozwiązania prawne zapewniają dostateczną ochronę przed dyskryminacją osób ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy¹. W grudniu 2015 roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ponownie zwróciło się w tej sprawie do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, tym razem spotykając się z przychylną reakcją – na kilka dni przed debatą otrzymało odpowiedź w tej sprawie². Zgodnie z treścią pisma adresowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich, resort podziela w wielu kwestiach jego poglądy dotyczące problematyki *whistleblowingu*, podkreślając potrzebę wypracowania precyzyjnych definicji prawnych takich pojęć, jak „sygnalista” czy „nieprawidłowości godzące w interes publiczny”. Należy przy tym zaznaczyć, że wspomniana zmiana stanowiska jest między innymi rezultatem konsultacji społecznych, podjętych jeszcze w 2014 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, w których uczestniczyły reprezentatywne organizacje dialogu społecznego. Problem niedostatecznej ochrony prawnej sygnalistów w świetle obecnie obowiązujących przepisów dostrzega również, zgodnie ze słowami jego przedstawiciela obecnego na debacie, Ministerstwo Rozwoju. W wymiarze prowadzonych przez tę instytucję prac nad reformą prawa zamówień publicznych pojawiają się zapowiedzi wzmocnienia roli standardu etycznego w procedurze przetargowej, obejmującej także wewnętrzne systemy zgłaszania nadużyć w firmach³. Z drugiej strony, wśród przedstawicieli Rady Ministrów słychać głosy świadczące o rezerwie wobec pomysłu wprowadzania odrębnego prawa poświęconego osobom alarmującym o ryzyku nadużyć w miejscu pracy. Ich przykład to stanowisko zaprezentowane w trakcie debaty przez Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, które zostanie przytoczone poniżej⁴.

W pierwszej części debaty Marcin Waszak (Fundacja im. Stefana Batorego) omówił główne wnioski z raportu *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych* i rekomendacje fundacji w zakresie objęcia sygnalistów w Polsce ochroną prawną. Następnie swoje komentarze dotyczące wspomnianych badań i stanowiska wobec potrzeby przyjmowania regulacji prawnej gwarantującej pracownikom możliwość bezpiecznego

¹ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 kwietnia 2009 roku, sygn. DPR-1-0712-11/JS/BL/MP/09.

² List Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 23 czerwca 2016 roku, sygn. DPR.II.4102.14.2016.MP.

³ Dał temu wyraz minister Mariusz Haładyj podczas spotkania Grupy Roboczej Koalicji Rzeczników Etyki przy UN Global Compact – por. <http://ungc.org.pl/aktualnosci/spotkanie-koalicji-rzecznikow-etyki-15-czerwca-2016> [dostęp: 21 lipca 2016 roku].

⁴ Należy jednocześnie zaznaczyć, że minister deklaruje gotowość do rozmowy na temat wprowadzenia ochrony prawnej sygnalistów, o czym informował wcześniej przy okazji spotkań w gronie organizacji pozarządowych – por. <http://asocjacje.org/warto-wiedziec/miedzy-ministerstwem-a-kancelaria-premiera> [dostęp: 21 lipca 2016 roku].

raportowania nieprawidłowości zaprezentowali reprezentanci instytucji rządowych, organizacji pracodawców i związków zawodowych zasiadający w panelu „Czy Polska powinna przyjąć ustawę przyznającą ochronę prawną pracownikom alarmującym o nadużyciach w interesie publicznym? Czy tylko jedna ustawa? Jakie powinny być kierunki ewentualnej regulacji?”, po którym podjęto dyskusję w gronie pozostałych uczestników spotkania. W jej trakcie paneliści odpowiadali na pytania i uwagi kierowane do nich z sali.

W spotkaniu poza panelistami wzięły udział 32 osoby reprezentujące instytucje publiczne (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, policja, Służba Celna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), organizacje pozarządowe aktywne w obszarze obrony praw człowieka, zwalczania korupcji i zabiegów na rzecz przejrzystości życia publicznego w Polsce, związki zawodowe, działy *compliance* przedsiębiorstw, uczelnie i media (por. Załącznik nr 1). W panelu moderowanym przez Grzegorza Makowskiego (Fundacja im. Stefana Batorego) uczestniczyły następujące osoby:

- Anna Szalek, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (w zastępstwie Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich),
- Wojciech Kaczmarczyk, minister, Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania,
- Armen Artwich, Ministerstwo Rozwoju (w zastępstwie wiceministra Mariusza Haładyja),
- Zbigniew Sagański, wiceprezes Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej, Forum Związków Zawodowych,
- Robert Lisicki, ekspert, Konfederacja Lewiatan.

Zaproszenie do panelu gospodarze debaty skierowali także do Renaty Szczęch, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, która odmówiła udziału w debacie ze względu na inne ważne zobowiązania.

Główne wątki panelu i dyskusji plenarnej

Paneliści skoncentrowali się na kwestii podmiotowego zakresu prawnej ochrony sygnalistów, katalogu spraw, których miałyby dotyczyć uregulowany ustawowo *whistleblowing*, roli „miękkich” instrumentów oddziaływania na środowiska biznesowe w celu propagowania *whistleblowingu* równoległe do (lub nawet zamiast) ustawy, problemie precyzyjnej definicji sygnalizowania nieprawidłowości w interesie publicznym, a także z

perspektywy reprezentowanych przez siebie środowisk (związki zawodowe, organizacje pracodawców) wyrazili swoje opinie na temat idei ustawowej ochrony sygnalistów.

Ochrona nie tylko dla sygnalistów na etacie

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że przepisami chroniącymi przed rewanżem pracodawcy lub przełożonego w razie ujawnienia nieprawidłowości powinni być objęci nie tylko zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, ale także osoby korzystające z innych niepracowniczych form zatrudnienia, takich jak umowy cywilnoprawne czy samozatrudnienie. Pogląd ten podziela Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wyliczając we wspomnianym wyżej piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich również takie grupy pracowników, jak konsultanci, trenerzy i wolontariusze. Powołuje się przy tym na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z 30 kwietnia 2014 roku oraz rozwiązania prawne stosowane w innych krajach. Przyjmuje się w nich szeroką definicję osoby pracującej, nie zaś tylko pracownika najemnego. Takie rozumienie zakresu podmiotowego stosowania przepisów ochronnych dotyczących *whistleblowingu* należy uznać za bardzo istotne w polskich uwarunkowaniach, w związku z dużą liczbą osób pracujących w ramach niepracowniczych formy zatrudnienia – zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego, w 2014 roku około 1,1 miliona Polaków pracowało jako samozatrudnieni (osoby prowadzące działalność gospodarczą i niezatrudniające pracowników), kolejne 1,3 miliona zaś świadczyło pracę wyłącznie na podstawie umowy cywilnoprawnej⁵. Przedstawiciel Konfederacji Lewiatan zauważył, że stopniowe odchodzenie od wąskiego definiowania pracownika jako osoby zatrudnionej na umowę o pracę przejawia się w ostatnim czasie takimi zmianami, jak wprowadzenie godzinowej stawki minimalnej dla pracujących w ramach umowy-zlecenia, a także planowane rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych.

W piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał również problem pracowników reprezentujących sektor publiczny – a przez to nierzadko piastujących stanowiska szczególnie ważne dla interesu publicznego – których obowiązki są regulowane przez inne przepisy niż Kodeks pracy. Mowa tutaj między innymi o sędziach, prokuratorach, pracownikach służby cywilnej czy nauczycielach, a także przedstawicielach formacji zmilitaryzowanych, takich jak policja i wojsko. W wypadku tych grup zawodowych są stosowane tak zwane pragmatyki służbowe, znacznie odbiegające od typowego stosunku pracy. To dodatkowo implikuje potrzebę

⁵ *Wybrane zagadnienia rynku pracy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015 [notatka informacyjna].

wykroczenia z przepisami dotyczącymi sygnalizowania nieprawidłowości poza wąsko rozumiany obszar prawa pracy. Uczyniono tak zresztą w wielu krajach europejskich, przeznaczając dla pracowników sektora publicznego odrębne ustawodawstwo regulujące *whistleblowing*. Argumentu przemawiającego za ważnością problemu uregulowania *whistleblowingu* w strukturach organów publicznych dostarczyła w trakcie debaty przedstawicielka Służby Celnej, podając przykład tego, jak bardzo funkcjonariusze jej formacji są narażeni na dyskryminację ze strony przełożonych, jeśli przełożeni nie wydadzą im informacji. Próba ujawnienia korupcji w jednej z komórek organizacyjnych poskutkowało przeniesieniem sygnalistki w inne miejsce pracy, oddalone od miejsca zamieszkania o ponad sto kilometrów i źle skomunikowane. Nie był to jedyny przykład podobnych metod dyscyplinowania funkcjonariusza, często prowadzących do rezygnacji z zatrudnienia przez samego *whistleblowera*. Również przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców zadeklarowali w toku konsultacji przeprowadzonych w 2014 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, że problem sygnalizowania nieprawidłowości godzących w interes publiczny wykracza poza sferę stosunków zatrudnienia i powinien być uregulowany w odrębnym i innym niż Kodeks pracy akcie prawnym.

Najdalej idącą propozycję rozszerzenia zakresu podmiotowego prawnej ochrony sygnalistów przedstawił w trakcie debaty Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania. Jego zdaniem, wprowadzenie nowych przepisów regulujących *whistleblowing* jest zasadne, jeśli rozszerzy się definicję sygnalizowania na wszystkie przejawy obrony interesu publicznego, w tym niezwiązane z sytuacją informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy – sygnalistą stawałby się w takim ujęciu każdy obywatel ujawniający nadużycia, na przykład w obszarze wymiaru sprawiedliwości (jako egzemplifikację można tutaj wskazać częste, w opinii pełnomocnika, naruszanie procedur sądowych przez sędziów), samorządzie lokalnym czy sferze praw konsumenta.

Powyższe wnioski stawiają poważne wyzwania przed twórcami przepisów ochronnych dotyczących sygnalistów. Chodzi przede wszystkim o konieczność wprowadzenia całościowych i spójnych zmian systemowych, o czym pisze przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w liście do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dodając, że pozostają one w gestii wielu ministerstw, sam minister pracy nie jest zaś podmiotem kompetentnym do określenia zakresu resortów, które miałyby wziąć udział w takim przedsięwzięciu. Należy w tym miejscu również zaznaczyć, że – w opinii ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego i innych osób zajmujących się badaniem problematyki *whistleblowingu* w Polsce – sami pracownicy etatowi także nie są dostatecznie chronieni

przed rewanżem pracodawcy w razie ujawnienia nieprawidłowości w miejscu zatrudnienia, mimo obowiązywania przepisów antydyskryminacyjnych i antymobbingowych w prawie pracy. Potwierdza to również wypowiedź przedstawicielki Linii Etyki przytoczona w dalszej części niniejszego sprawozdania.

Nowe prawo a potrzeba zmiany praktyki jego stosowania i edukacji

Przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju podkreślił potrzebę zmian w zakresie praktyki stosowania przepisów prawa pracy, prawa gospodarczego i praw pokrewnych, gdyż wadliwość ich egzekwowania może uczynić zmiany legislacyjne nieskutecznymi. Jego stanowisko koresponduje z wypowiedziami niektórych przedstawicieli środowisk uczestniczących w dyskusjach nad potrzebą wprowadzenia ochrony prawnej sygnalistów – na przykład niektórych przedstawicieli związków zawodowych, którzy udzielili wywiadu na wcześniejszym etapie realizacji projektu Fundacji im. Stefana Batorego – stanowiących niekiedy uzasadnienie dla sceptycyzmu wobec propozycji zmian prawnych. W opinii przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju, którą, zgodnie z jego deklaracją, podziela również sam minister, w wielu wypadkach złe stosowanie przepisów negatywnie oddziałuje nie tylko na sygnalistów, ale także na inne grupy obywateli, w tym przedsiębiorców. Problem ten jest dodatkowo wzmocniany przez niesprzyjające otoczenie kulturowe, przy czym negatywny wpływ mentalności na postrzeganie sygnalistów nie dotyczy wyłącznie Polski – przedstawiciel resortu rozwoju wspominał również o trudnościach we wdrożeniu przepisów chroniących sygnalistów w Niemczech. Dlatego, w jego opinii, wraz z wprowadzaniem nowych regulacji powinny być prowadzone działania służące propagowaniu rozwiązań *compliance* w polskich firmach jako korzystnych dla nich rozwiązań, chroniących interes przedsiębiorców. Zmiana kultury organizacyjnej nie będzie procesem szybkim, należy jednak ją zainicjować, przez co przepisy służące ochronie sygnalistów będą mogły skuteczniej funkcjonować. Będzie temu również sprzyjać oddziaływanie na praktykę funkcjonowania podmiotów egzekwujących przepisy, w tym przede wszystkim sądów i prokuratury, która – jak już wyżej wskazano – w opinii przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju pozostawia obecnie niekiedy wiele do życzenia.

W wersji radykalnej pogląd o konieczności uwzględnienia zmiany kultury organizacyjnej w polskich przedsiębiorstwach, tak aby sygnaliści nie byli traktowani przez kolegów jak donosiciele, a przez przełożonych jak źródło niepotrzebnych problemów, pomija kwestię uregulowań prawnych lub uznaje je za niepotrzebne albo nawet szkodliwe. Stanowisko takie reprezentowali niektórzy uczestnicy warsztatów zorganizowanych w kwietniu i maju 2016

roku. Z kolei część badanych przedstawicieli związków zawodowych uważała, że wprowadzenie zmiany prawnej w ogóle nie ma sensu dopóty, dopóki nie dojdzie do radykalnej zmiany w zakresie egzekucji przepisów przez sądy czy prokuraturę. Pogląd negujący potrzebę zmian legislacyjnych zaprezentował w trakcie debaty Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.⁶ Wyraził on przekonanie, że bardziej pożądane jest propagowanie dobrych praktyk w zakresie polityki *compliance* przedsiębiorstw, wpływanie na społeczną świadomość i edukowanie o *whistleblowingu* w środowisku pracy. Dopuścił jednocześnie także zmiany prawne, ale opowiadając się przy tym za jednoczesnym znacznym rozszerzeniem obszaru sygnalizowania nieprawidłowości poza obszar stosunków pracy, a nawet sfery gospodarczej w ogóle (o czym była już mowa). Negacja potrzeby prawnego uregulowania statusu sygnalistów, definiowanych tak, jak robi to Fundacja im. Stefana Batorego – a więc w odniesieniu do informowania o nieprawidłowościach w obrębie organizacji (zakład pracy, instytucja publiczna, organizacja pozarządowa) – spotkała się z głosem sprzeciwu z sali. Przedstawicielka Linii Etyki wyraziła przekonanie, że w świetle zgromadzonej już wiedzy na temat *whistleblowingu* nie do obronienia jest pogląd, że pracownicy informujący o nieprawidłowościach w miejscu pracy są w Polsce skutecznie chronieni na podstawie istniejących instrumentów prawnych, w celu poprawy funkcjonowania *whistleblowingu* w firmach w Polsce wystarczą zaś „miękkie” formy oddziaływania, takie jak edukacja. Również przedstawicielka Instytutu Spraw Publicznych zauważyła, że pewne uregulowania prawne, na przykład dotyczące mobbingu, przyczyniły się do dostrzeżenia wagi określonych problemów w polskim społeczeństwie, przyspieszając pożądaną zmianę społeczną. W jej opinii, niewielki oddźwięk, z jakim spotykają się działania różnych organizacji pozarządowych próbujących edukować na temat *whistleblowingu*, świadczy o potrzebie posłużenia się „twardymi” instrumentami oddziaływania na społeczną świadomość, jakimi są regulacje ustawowe. Z kolei przedstawiciel Forum Związków Zawodowych zauważył, że ważną przeszkodą dla „miękkiego” propagowania *whistleblowingu* w Polsce pozostaje również wola pracodawców. W jego opinii, istnieje w Polsce wiele przedsiębiorstw, po których nie należy oczekiwać dobrowolnego wprowadzenia własnych systemów wychwytywania sygnałów o nieprawidłowościach wewnątrz organizacji – dopiero przymus ustawowy sprawi, że zostaną one wdrożone.

⁶ Opinia pełnomocnika została też przytoczona w relacji z debaty na stronie <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosc/debata-ustawa-o-ochronie-sygnalistow-w-polsce-o-potrzebie-i-perspektywach-jej> [dostęp: 25 lipca 2016 roku].

Związki zawodowe a sygnaliści – współpraca czy konkurencja?

W badaniu przeprowadzonym przez Fundację im. Stefana Batorego wykazano, że wielu działaczy związkowych odnosi się z rezerwą do idei wprowadzenia ochrony prawnej osób informujących o nieprawidłowościach w miejscu pracy. Często podnoszonym argumentem przeciw takiej zmianie jest brak potrzeby uruchamiania dodatkowych mechanizmów ochronnych obok, w opinii respondentów, istniejących narzędzi – przede wszystkim wymieniano Społeczną Inspekcję Pracy i samą zakładową organizację związkową, której zarząd, jak również niektórzy wskazani przez nią pracownicy, są objęci ochroną stosunku pracy. W opinii badanych, pozwala to związkowcom na udzielenie odpowiedniego wsparcia sygnaliście. Często dystansowali się oni również od tezy, jakoby unormowana prawnie rola *whistleblowera* mogła stanowić realną konkurencję dla związków zawodowych.

Uczestniczący w panelu przedstawiciel Forum Związków Zawodowych, współorganizatora debaty, nie ukrywał, że odbieranie sygnalistów jako konkurencji dla związkowców może być przyczyną dystansu, jaki żywią oni wobec koncepcji uregulowania prawnego *whistleblowingu*. Próbę wprowadzania zmian w ukształtowany w XX wieku system stosunków przemysłowych podejmowano już w ostatnich latach – było nią wprowadzenie, w wielu zakładach zresztą nieskuteczne, rad pracowników. Jednocześnie przedstawiciel Forum Związków Zawodowych ocenił, że zapewnienie sygnalistom ochrony prawnej jest pożądane, o ile wypracuje się odpowiednio precyzyjne definicje takich pojęć, jak „*whistleblower*” czy „informowanie o nieprawidłowościach w interesie publicznym”. Ochrona będzie stanowiła ważne uzupełnienie obecnie istniejących rozwiązań, które służą głównie respektowaniu przez pracodawcę prawa pracy oraz zapewnianiu pracownikom należytych warunków zatrudnienia, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy – taka jest główna rola Społecznej Inspekcji Pracy, z tą sferą jest również związana szczególna ochrona stosunku pracy. Brakuje jednak dostępu związków zawodowych do informacji o nadużyciach wykraczających poza typowe stosunki pracy, na przykład godzących w interes przedsiębiorstwa lub szerszy interes publiczny. Na poziomie zakładu sygnaliści mogą być więc ważnym ogniwem, zapewniającym komunikację organizacji związkowej z załogą i służącym pozyskiwaniu informacji o tego rodzaju nieprawidłowościach. Stąd przedstawiciel Forum Związków Zawodowych dostrzega rolę *whistleblowingu* jako mechanizmu zapewniającego przejrzystość funkcjonowania przedsiębiorstwa, wykraczającego poza typowy zakres mandatu związkowego. Uregulowanie prawne tego mechanizmu powinno być poprzedzone debatą z udziałem reprezentatywnych organizacji dialogu społecznego. Również obecny na sali przedstawiciel związku

zawodowego Solidarność '80 opowiedział się za mechanizmem, który pozwalałby działaczom szybko i skutecznie reagować na nieprawidłowości godzące w interes zakładu (kradzieże, nepotyzm), nie zaś wyłącznie związane z naruszaniem praw pracowniczych.

Organizacje pracodawców – *non possumus*?

Ochrona prawna sygnalistów może być realizowana między innymi przez zapewnienie ochrony stosunku pracy osób, które zgłaszają zaobserwowane nieprawidłowości w zatrudniającym je zakładzie lub macierzystej instytucji. To powoduje obawy przedstawicieli środowisk biznesowych, że nowe przepisy ograniczą dodatkowo swobodę decyzji kadrowych w polskich przedsiębiorstwach. Ekspert Konfederacji Lewiatan – zastrzegając, że wypowiada się we własnym imieniu, gdyż reprezentowana przez niego organizacja nie wypracowała jeszcze oficjalnego stanowiska w kwestii ochrony prawnej sygnalistów – przyznał, że należy oczekiwać wątpliwości organizacji pracodawców co do pomysłu tworzenia kolejnej grupy chronionych miejsc pracy. Oceniał, że w Polsce może być nawet kilkadziesiąt rodzajów takich stanowisk, a każda próba rozszerzenia ich zakresu spotka się z niechęcią przedsiębiorców. Podkreślił potrzebę debaty na temat proponowanych zmian legislacyjnych w ramach Rady Dialogu Społecznego i wprowadzenia precyzyjnych definicji, które pozwolą uniknąć nieporozumień wokół koncepcji *whistleblowingu*, co może wpłynąć również korzystnie na stanowisko pracodawców. Zauważył, że przykłady regulacji w innych krajach wskazują mnogość możliwych rozwiązań, ale również dylematy, jakie niesie ochrona prawna sygnalistów – na przykład ważnym kryterium przyznania ochrony jest informowanie o nieprawidłowościach w dobrej wierze. Brak dobrej wiary nie wyklucza jednak korzyści dla interesu publicznego wynikających z poinformowania o nadużyciach. Ekspert Konfederacji Lewiatan przyznał również w innym miejscu, że dotychczasowa dyskusja toczona w gronie reprezentatywnych organizacji dialogu społecznego, poświęcona problemowi *whistleblowingu*, nie miała ciągłego charakteru, będąc często wypierana z agendy Rady Dialogu Społecznego przez inne kwestie, uznawane za istotniejsze.

Bardziej niż wprowadzanie restrykcyjnych regulacji organizacje pracodawców są skłonne popierać działania służące propagowaniu dobrych praktyk w zakresie polityki *compliance* w przedsiębiorstwach lub inne inicjatywy służące poprawie kultury organizacyjnej w Polsce. Pytany przez obecną na sali przedstawicielkę Instytutu Spraw Publicznych o to, czy jego organizacja prowadzi takie działania, ekspert Konfederacji Lewiatan przyznał, że nie było i nie jest obecnie realizowane żadne przedsięwzięcie w tym obszarze.

Precyzyjne definicje jako warunek sukcesu nowych regulacji

W debacie kilkakrotnie wskazywano potrzebę stworzenia i zawarcia w projektowanej ustawie precyzyjnych definicji takich pojęć, jak „sygnalista” czy „ujawnianie nieprawidłowości w interesie publicznym”. Przedstawiciel Forum Związków Zawodowych wyraził pogląd, że na razie brak jest precyzyjnej definicji *whistleblowera*, co, jego zdaniem, wywołuje kontrowersje, odnotowane między innymi w trakcie badania przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego wśród przedstawicieli organizacji dialogu społecznego i środowisk biznesowych⁷. Wprowadzenie jednolitych i jasnych definicji może również rozwiązać przynajmniej część wątpliwości, jakie żywią wobec koncepcji ochrony prawnej sygnalistów pracodawcy, a także przyczynić się do zrozumienia i akceptacji *whistleblowerów* w środowiskach pracowników, w których bywają oni w dalszym ciągu postrzegani jako donosiciele. W ocenie tego panelisty, argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia w ustawie precyzyjnych definicji jest wadliwość polskich przepisów antymobbingowych, w których takiej precyzji zabrakło. W podobnym tonie wypowiadał się pełnomocnik rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania, który nawet zaproponował stworzenie katalogu cech, jakimi powinno odznaczać się postępowanie sygnalisty, aby móc uzyskać status chroniony – jako cechę kluczową wskazał występowanie w interesie publicznym, nie zaś prywatnym.

Przedstawicielka Linii Etyki podważyła zasadność tezy o braku precyzyjnej definicji sygnalisty, informowania o nieprawidłowościach w dobrej wierze oraz innych kluczowych pojęć związanych z *whistleblowingiem*, dodając przy tym, że jest oczywiste, że w ustawie o ochronie prawnej sygnalistów zostaną zawarte konieczne definicje prawne. W jej opinii, można posiłkować się bogatym dorobkiem ustawodawstwa innych państw i zaleceniami organizacji międzynarodowych – w rekomendacjach Rady Europy szczególnie i wyczerpująco zdefiniowano wiele pojęć. Źródłem cennych inspiracji może być także między innymi brytyjska ustawa *Public Interest Disclosure Act*.

Potrzeba spójnych przepisów dotyczących whistleblowingu

Referując główne wnioski z badania przeprowadzonego wśród przedstawicieli środowisk biznesowych i organizacji dialogu społecznego, Marcin Waszak (Fundacja im. Stefana Batorego) zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia nadrzędnego aktu prawnego regulującego status prawny sygnalistów w Polsce w związku ze stopniowym wprowadzaniem

⁷ Chodzi o zidentyfikowane w toku badania opinie na temat „ćwierćsygnalistów”, „ulepszaczy” czy „pseudosygnalistów”, rozpowszechnione zwłaszcza wśród przedsiębiorców. Por. *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, red. G. Makowski, M. Waszak, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

w różnych obszarach życia gospodarczego przepisów odmiennie rozwiązujących tę kwestię. Jako przykład można wskazać nowelizację Prawa bankowego w związku z implementacją dyrektywy CRD IV, w ramach której zobowiązano instytucje finansowe do tworzenia mechanizmów służących wychwytywaniu nadużyć wewnątrz organizacji. Wkrótce w życie wejdzie również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2014 *Market Abuse Regulation* (MAR), zobowiązujące do podobnych działań spółki notowane na giełdzie. W dalszej kolejności można oczekiwać wprowadzenia dyrektywy unijnej wprost dotyczącej ochrony sygnalistów. O tym, że uchwalenie ustawy regulującej informowanie o nieprawidłowościach godzących w interes publiczny stanowi ważne zagadnienie gospodarcze, może świadczyć to, że już dziesięć państw europejskich zdecydowało się na taki krok. Brak nadrzędnego aktu prawnego może doprowadzić do występowania nierównych standardów w zakresie ochrony sygnalistów. Tak stało się w Stanach Zjednoczonych, gdzie nie wprowadzono jednolitych regulacji w wymiarze zarówno branżowym, jak i terytorialnym. W poszczególnych stanach (a także na poziomie federalnym) oraz gałęziach gospodarki obowiązują różne przepisy, co prowadzi nieraz do dezorientacji pracowników, którzy nie wiedzą, jakim z nich podlegają w swoim miejscu pracy. Wśród najważniejszych rekomendacji Fundacji im. Stefana Batorego zaprezentowanych w trakcie debaty znalazły się następujące propozycje⁸:

- całościowa regulacja ochrony sygnalistów w formie ustawy, wprowadzająca szeroką definicję sygnalisty (obejmującą pracowników niezależnie od formy zatrudnienia czy współpracy) i określająca kryteria sygnalizowania w interesie publicznym,
- prewencyjny charakter regulacji, inicjującej powstawanie wewnętrznych systemów sygnalizowania nadużyć w firmach i zapewniającej pracownikom ochronę już na etapie zgłaszania nieprawidłowości,
- ustanowienie ram ochrony sygnalistów, pozwalających na anonimizowanie ich danych osobowych,
- określenie podstawowych zasad działania wewnętrznych systemów sygnalizowania w organizacjach, w zależności od ich wielkości i charakteru działania,
- ustanowienie katalogu uprawnień sygnalistów w miejscu pracy, w tym gwarancji stosunku pracy, przeniesienia ciężaru dowodowego na pracodawcę czy prawa do odszkodowania w sytuacji, gdy sygnalizujący pracownicy stają się ofiarami retorsji,

⁸ Szerzej – por. *ibidem*.

- synchronizacja dotychczasowych instrumentów prawnych wykorzystywanych do ochrony sygnalistów zawartych w prawie pracy, Kodeksie cywilnym, Kodeksie karnym i innych aktach prawnych.

Dodatkowym instrumentem sprzyjającym wypracowaniu spójnego ustawodawstwa dotyczącego *whistleblowingu* w Polsce mogłoby być nadanie sygnalistom odpowiedniej rangi w rządowym dokumencie strategicznym, jakim jest Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji. Problematyka ochrony osób informujących o nieprawidłowościach w interesie publicznym została z niego wyłączona w ostatniej fazie projektowania strategii. Obecny na sali przedstawiciel Centralnego Biura Antykorupcyjnego wyraził przekonanie, że taka grupa pracowników lub funkcjonariuszy powinna być uwzględniona w programie w związku z istotną rolą, jaką może odegrać w eliminowaniu korupcji i innych zjawisk patologicznych, przyczyniając się do poprawy przejrzystości życia publicznego w Polsce. Zazaczył, że w styczniu 2016 roku szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wystosował pismo do przewodniczącego Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji – ministra spraw wewnętrznych i administracji – w którym postulował uzupełnienie dokumentu o problematykę *whistleblowingu*. Na odpowiedź trzeba będzie jednak prawdopodobnie poczekać w związku z intensywnym zaangażowaniem resortu w organizację odbywających się w Polsce szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży.

Opracował: Maciej Pańków

Załącznik nr 1

Lista uczestników debaty „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia”, zorganizowanej 4 lipca 2016 roku

Lp.	Imię i nazwisko	Instytucja
1.	Anna Szalek	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
2.	Olga Kucińska	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
3.	Dorota Głowacka	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
4.	Adriana Bartnik	Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej
5.	Agnieszka Turek	
6.	Robert Lisicki	Konfederacja Lewiatan
7.	Krzysztof Izdebski	Fundacja ePaństwo
8.	Paweł Jędrasiak	
9.	Iwona Czerniec	Centralne Biuro Antykorupcyjne
10.	Aleksandra Kobylińska	Instytut Spraw Publicznych
11.	Magdalena Kantorska	Ministerstwo Zdrowia
12.	Grzegorz Wiaderek	INPRIS
13.	Krzysztof Łaskiewicz	Komenda Główna Policji
14.	Maria Mrugała	Celnicy.pl

15.	Maciej Chrulski	Solidarność '80
16.	Dominik Ostrzechowski	Sieć Obywatelska – Watchdog Polska
17.	Marcin Dybowski	Stowarzyszenie RKW
18.	Maciej Wnuk	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
19.	Przemysław Worek	Solidarność '80
20.	Szymon Osowski	Sieć Obywatelska – Watchdog Polska
21.	Andrzej Mikołajewski	Deloitte
22.	Adam Płoszka	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
23.	Katarzyna Pietrzykiewicz	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
24.	Katarzyna Batko-Tołuć	Sieć Obywatelska – Watchdog Polska
25.	Zbigniew Sagański	Solidarność '80, Forum Związków Zawodowych
26.	Patryk Słowik	„Dziennik Gazeta Prawna”
27.	Magdalena Simkowska	PwC
28.	Iwona Rybicka	Polska Grupa Energetyczna PGE
29.	Anna Wojciechowska-Nowak	Linia Etyki
30.	Wojciech Kaczmarczyk	pełnomocnik rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania
31.	Armin Artwich	Ministerstwo Rozwoju
32.	Małgorzata Werner	Polska Agencja Prasowa
33.	Jakub Styczyński	„Dziennik Gazeta Prawna”
34.	Wojciech Pietr	Centralne Biuro Antykorupcyjne
35.	Jarosław Zbieranek	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
36.	Tomasz Oklejak	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
37.	Magdalena Dąbrowska	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego