

Sprawozdanie z warsztatu „Sygnalizowanie jako narzędzie zarządzania?”

Warszawa, 9 maja 2016 roku

Warsztat odbył się w ramach 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. Projekt wpisuje się 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. Powodem zorganizowania warsztatu były wcześniejsze działania Fundacji im. Stefana Batorego, obejmujące analizę 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. Omawiany warsztat był drugim z dwóch spotkań warsztatowych (pierwsze spotkanie – poświęcone roli, jaką w systemie ochrony prawnej sygnalistów mogą odegrać związki zawodowe, wybranym aspektom prawa umożliwiającego bezpieczne raportowanie nieprawidłowości, a także problemowi przekonywania organizacji dialogu społecznego do idei ustawy regulującej *whistleblowing* w Polsce – zorganizowano 27 kwietnia 2016 roku). Ponadto 4 lipca 2016 roku odbyła się debata Fundacji im. Stefana Batorego i Forum Związków Zawodowych pod hasłem „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia”, z udziałem związków zawodowych, przedstawicieli pracodawców i strony rządowej. Pod dyskusję poddano w jej trakcie najważniejsze wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, podsumowującym badania zrealizowane przez Fundację im. Stefana Batorego.

Spośród zagadnień poruszanych w wywiadach przez respondentów na potrzeby warsztatu wybrano kwestie dotyczące *whistleblowingu* jako narzędzia zarządzania organizacją, umożliwiającego wczesne wykrywanie i eliminowanie nieprawidłowości oraz uprzedzeń i

nieprawdziwych wyobrażeń na temat sygnalistów, które występują wśród przedstawicieli biznesu i środowisk związkowych. Przygotowane przez zespół Fundacji im. Stefana Batorego tezy do dyskusji zostały udostępnione przed spotkaniem wszystkim jego uczestnikom (por. Załącznik nr 2). W warsztacie, zorganizowanym 9 maja 2016 roku w siedzibie fundacji, wzięło udział 15 zaproszonych gości, reprezentujących instytucje publiczne (Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), organizacje pozarządowe specjalizujące się w obronie praw człowieka, zwalczaniu korupcji i propagowaniu etyki biznesu, firmy zajmujące się audytem śledczym i działy *compliance* przedsiębiorstw (por. Załącznik nr 1). Należy zaznaczyć, że choć wysłano zaproszenia do przedstawicieli wielu organizacji dialogu społecznego, w tym przede wszystkim licznych związków zawodowych, w spotkaniu nie wzięło udziału żaden ich reprezentant. Sytuacja ta odzwierciedla postawy przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców wobec pomysłu wprowadzenia ochrony osób informujących o nieprawidłowościach w swoim miejscu pracy – odnoszą się oni do niego nierzadko z rezerwą, a nawet sprzeciwem, co wykazały przeprowadzone wywiady¹.

Główne wątki dyskusji

Myślą przewodnią spotkania był niski poziom świadomości przedsiębiorców w Polsce, jaki odnotowano w toku badania poświęconego sygnalistom i konieczności objęcia ich ochroną prawną, przeprowadzonego wśród przedstawicieli środowisk biznesowych, organizacji pracodawców i związków zawodowych. Rozmówcy nie kryli zaskoczenia sytuacją, w której wielu respondentów reprezentujących kadrę zarządzającą firm uznaje *whistleblowing* bardziej za przyczynę potencjalnych kłopotów niż efektywne narzędzie eliminowania nadużyć w organizacji. Wyrażali dezaprobatę dla zaobserwowanego niskiego poziomu wiedzy i braku gotowości do przejrzystego prowadzenia działalności gospodarczej, podkreślając potrzebę edukacji równoległej z wprowadzaniem zmian legislacyjnych. Podobnie jak w trakcie pierwszego warsztatu, także na omawianym spotkaniu dyskutowano nad charakterem ewentualnych zmian prawnych, w tym nad poziomem restrykcyjności przepisów. Można było zaobserwować wyraźną linię podziału wśród uczestników spotkania: część liczyła na samoistną poprawę kultury organizacyjnej w polskich firmach i instytucjach, wyrażając sceptycyzm wobec pomysłu wprowadzania nowych regulacji i dopuszczając co najwyżej „miękkie” formy oddziaływania na przedsiębiorców, większość rozmówców

¹ *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, red. G. Makowski, M. Waszak, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

reprezentowała jednak pogląd, że ewentualna zmiana społeczna będzie długotrwała i niepewna, przez co należy ją kształtować przez wprowadzanie określonych mechanizmów prawnych, narzucających ramy dla funkcjonowania *whistleblowingu* w firmach. Kolejnym wątkiem dyskusji była kwestia podmiotu (podmiotów) odpowiedzialnego zarówno za egzekwowanie nowych przepisów, jak i edukowanie na temat *whistleblowingu*. Opowiedziano się za powierzeniem tej misji istniejącym instytucjom, przy czym do rozważenia pozostaje powołanie nowego podmiotu, jeśli po początkowym okresie obowiązywania nowych rozwiązań okaże się to niezbędne. W trakcie spotkania ustalono również, że należy raczej wprowadzić jedną odrębną ustawę o *whistleblowingu*, niż włączać przepisy dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości w różnych obowiązujących aktach z obszaru prawa pracy czy prawa gospodarczego. Dyskusję zamknęło omówienie zagadnienia zasięgu obowiązywania nowych regulacji – zgodzono się, że powinny one chronić sygnalistów we wszystkich sektorach gospodarki.

Niski poziom świadomości wśród przedsiębiorców i potrzeba edukacji

W toku wywiadów z przedstawicielami związków zawodowych, organizacji pracodawców i kierownictwa firm ustalono, że osoby te w dużej części odnoszą się z dystansem, a nawet niechęcią do pomysłu ustawowego uregulowania ochrony prawnej sygnalistów. Sceptycyzm związkowców wynikał niekiedy z niskiej oceny systemu ochrony praw pracowniczych w Polsce – między innymi przewlekłości procesów przed sądami pracy i niskiego wymiaru zadośćuczynienia w wypadku przyznania racji pracownikowi, niepokrywającego łącznych strat finansowych z tytułu wielomiesięcznej utraty zatrudnienia, a także ograniczonych uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy, niezdolnej do skutecznego egzekwowania swoich decyzji. Argumentem formułowanym przeciwko nowym regulacjom bywa niepowodzenie w skutecznym egzekwowaniu wprowadzonych dawniej przepisów antymobbingowych. Reprezentanci środowisk biznesowych obawiają się nadużywania przez pracowników przepisów chroniących sygnalistów w celu uzyskania prywatnych korzyści. Propozycja wprowadzenia nowych regulacji, nakazujących przedsiębiorstwom tworzenie wewnętrznych procedur wychwytywania i weryfikacji sygnałów o nieprawidłowościach, bywa traktowana jako próba ograniczenia swobody działalności gospodarczej i samodzielnego decydowania o sposobie funkcjonowania własnej firmy. Niektórzy przedstawiciele biznesu wprost przyznawali, że w pewnych sytuacjach określone nieprawidłowości mogą odgrywać pozytywną rolę z perspektywy przedsiębiorstwa, na przykład zapewniając mu stabilność.

Dlatego nawet jeśli są one znane przełożonym lub kierownictwu firmy, nie eliminuje się ich, ale nieoficjalnie się je toleruje.

Z kolei niezbyt liczna, ale warta odnotowania grupa respondentów wyrażała obawy przed informowaniem o pewnych zjawiskach, które nie poddają się łatwej ocenie, dlatego istnieje ryzyko, że zostaną nadinterpretowane przez potencjalnych sygnalistów. Mowa tutaj na przykład o sposobie odnoszenia się do podwładnych, który może być postrzegany jako mobbing. Tymczasem, w opinii części przedstawicieli biznesu, szorstkie traktowanie stanowi w niektórych firmach ważny środek dyscyplinujący i powinno się je dopuszczać – kierownictwo przedsiębiorstwa ma prawo dobierać styl zarządzania do potrzeb wynikających ze specyfiki jego działalności. Ponadto niektórzy badani kwalifikowali do kategorii sygnalistów tak zwanych ulepszaczy, czyli pracowników informujących o różnych – w ich opinii – nieprawidłowo zorganizowanych aspektach działania przedsiębiorstwa lub niegospodarnych decyzjach jego władz. Respondenci ci jednocześnie negowali użyteczność takich inicjatyw ze strony szeregowych pracowników, argumentując, że nie posiadają oni dostatecznej wiedzy na temat wszystkich uwarunkowań funkcjonowania firmy i podstaw, na jakich są podejmowane decyzje zarządu. Odnotowano również brak wiary badanych, że pracownicy mogą informować o rzeczywistej nieprawidłowościach pod wpływem prawdziwej troski o dobro przedsiębiorstwa, nie zaś dla realizacji własnych interesów. Na przykład przyczyn doniesienia do Państwowej Inspekcji Pracy o zatajaniu części wynagrodzenia wypłacanego koledze (w celu zmniejszenia wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia) upatrywali oni raczej w zazdrości sygnalisty, że przełożony nie uzgodnił tego proceduru także z nim².

Uczestnicy warsztatów, po zapoznaniu się z wymienionymi wyżej obserwacjami badaczy, negatywnie odnieśli się do odnotowanych postaw przedstawicieli pracodawców, wyrażając niekiedy niedowierzanie, że stan wiedzy na temat sygnalizowania nieprawidłowości jest tak niski. Część obecnych na spotkaniu osób nie kryła nawet oburzenia takim podejściem do zagadnienia *whistleblowingu*, dostrzegając w nim zawołowane (lub niekiedy jawnie wyrażane) przyzwolenie na nadużycia w organizacjach, gotowość do łamania norm prawnych, jeśli sytuacja przedsiębiorstwa na to pozwala, i brak odpowiedzialności w prowadzeniu biznesu. Rozmówcy dopatrzyli się również w przedstawionych opiniach

² Są to oczywiście tylko wybrane opinie respondentów, będące punktem wyjścia dyskusji na temat konieczności prowadzenia skutecznych działań rzeczniczych dotyczących ochrony prawnej sygnalistów. Część badanych reprezentowała opinie przychylnie *whistleblowingowi*, dostrzegając w nim między innymi ważny mechanizm zwiększający identyfikację pracowników z organizacją, pozwalający na efektywniejsze zarządzanie nią i eliminowanie nadużyć, z perspektywy interesu publicznego zaś – sposób na uniknięcie zmywy pracodawcy z pracownikami, czego przykładem może być niedawna afera w koncernie Volkswagen. Szerzej – por. *ibidem*.

ignorancji – niezrozumienia, czym jest *whistleblowing*, czemu służy i jaką może odegrać rolę w oczyszczaniu organizacji z nieprawidłowości, przy założeniu, że mamy do czynienia z odpowiedzialnie i etycznie prowadzoną działalnością biznesową. Ocenili ponadto, że poziom kultury organizacyjnej w dużej części przedsiębiorstw i instytucji w Polsce pozostaje na niskim poziomie. Równolegle ze zmianami prawnymi konieczne jest prowadzenie szeroko zakrojonej edukacji, służącej upowszechnieniu wiedzy na temat *whistleblowingu* i jego wykorzystaniu w odpowiedzialnie prowadzonym biznesie.

Przede wszystkim istnieje potrzeba upowszechniania precyzyjnej definicji *whistleblowingu*, łącznie z wiedzą o zakresie jego zastosowania i warunkach uzyskiwania statusu sygnalisty. Ważną rolę w tak rozumianej edukacji może odegrać projekt ustawy wraz ze wszystkimi zawartymi w nim definicjami regulującymi, dlatego nie należy zwlekać z jego opracowaniem i upowszechnianiem wśród reprezentantów organizacji dialogu społecznego, bez względu na jego późniejsze losy i to, czy i kiedy doczeka się ostatecznego wdrożenia w polskim systemie prawnym – sam proces legislacyjny powinien wywrzeć pozytywny skutek edukacyjny. Konieczne jest uświadamianie przedstawicielom środowisk biznesowych, że cele sygnalistów i zarządów przedsiębiorstw są w rzeczywistości zbieżne (przy założeniu dobrej woli obu stron oraz gotowości do odpowiedzialnego i rzetelnego prowadzenia działalności gospodarczej), między innymi dlatego, że to właśnie dzięki występującemu na poziomie organizacji *whistleblowingowi* jest możliwe wychwycenie nieprawidłowości odpowiednio wcześniej, zanim o nadużyciach lub ich skutkach zostaną poinformowane zewnętrzne instytucje kontrolne lub opinia publiczna. Przedsiębiorcom trzeba wytłumaczyć, że ustawa nie otworzy nowego kanału umożliwiającego przekazywanie takiej wiedzy poza ramy organizacji – te bowiem już istnieją (na przykład Państwowa Inspekcja Pracy, prokuratura, Centralne Biuro Antykorupcyjne) – ale będzie zobowiązywała do tworzenia wewnętrznych mechanizmów pozwalających na jej wykorzystanie w celu wyeliminowania nadużyć. Należy także odrzucić, wysuwane niekiedy *a priori* lub podpierane argumentem o nieprzyjęciu się przepisów antymobbingowych, założenie, że nowe regulacje okażą się niemożliwe do wyegzekwowania lub będą stanowiły podstawę nadużyć. Po pierwsze, wykorzystywane wbrew intencjom ustawodawcy mogą być wszystkie przepisy, co nie stanowi z gruntu argumentu za zaniechaniem ich wprowadzenia. Po drugie, nawet wciąż niepełna skuteczność wspomnianych zapisów antymobbingowych nie oznacza braku ich zasadności, zwłaszcza że być może potrzeba jeszcze czasu, aby w pełni przyjęły się w polskim orzecznictwie sądów pracy i zaczęły być właściwie stosowane. Co więcej, istotnym czynnikiem ich dotychczasowego niepowodzenia może być obarczenie ciężarem dowodu pracownika

doświadczającego mobbingu. Tymczasem projekt ustawy dotyczącej *whistleblowingu* – wzorem rozwiązań wprowadzonych w innych krajach – powinien przewidywać zobowiązanie przedsiębiorstwa lub instytucji do weryfikacji prawdziwości zgłoszonych nadużyć. Na polskie regulacje antymobbingowe można również spojrzeć z innej perspektywy: część odpowiedzialnie zarządzanych firm właśnie w reakcji na ich wprowadzenie wdrożyła wewnętrzne systemy sygnalizowania, aby móc efektywniej wychwytywać i weryfikować przejawy tego rodzaju nieprawidłowości w relacjach interpersonalnych. Pewnym argumentem na rzecz wprowadzania przepisów ochronnych jest powszechność regulacji dotyczących *whistleblowingu* w zdecydowanej większości państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Poprawa kultury organizacyjnej – spontaniczna czy pobudzana ustawą?

Uczestnicy warsztatów zgodzili się co do tego, że kultura organizacyjna w wielu polskich firmach i instytucjach nie sprzyja *whistleblowingowi*. Sygnaliści nierzadko są postrzegani przez przełożonych nie jako cenne źródło wiedzy o ewentualnych nieprawidłowościach, ale jako osoby zagrażające ich pozycji i powodujące kłopoty, które nie powstałyby, gdyby sprawa pozostała utajona. Można zaobserwować swoistą krótkowzroczność kadry zarządzającej – brak myślenia w kategoriach długofalowego interesu organizacji. Stąd niskie zainteresowanie *whistleblowingiem* jako narzędziem zarządzania ryzykiem. Z kolei, mimo poprawy świadomości pracowników w tym obszarze, sygnaliści często nie mogą liczyć na wsparcie ze strony kolegów. Nawet jeśli ich działania nie zostaną odczytane przez otoczenie jako przejaw donosicielstwa lub pieniactwa, solidarność grupową skutecznie może rozbić postawa przełożonych, zwłaszcza w sytuacji braku organizacji związkowej lub innej formy reprezentacji pracowniczej w zakładzie. Kwestia tego, czy ustawa zapewniająca ochronę prawną sygnalistów jest adekwatnym narzędziem inicjującym poprawę kultury organizacyjnej przez obligatoryjne tworzenie ram do funkcjonowania *whistleblowingu*, była już przedmiotem dyskusji w trakcie warsztatów przeprowadzonych 27 kwietnia 2016 roku. Ponownie jednak pojawiła się na agendzie spotkania z 9 maja. Dodatkowo należy zaznaczyć, że tym razem zarysowała się wśród uczestników wyraźna różnica stanowisk. Część rozmówców, zwłaszcza reprezentujących działy *compliance* przedsiębiorstw, otwarcie kwestionowała zasadność wprowadzania nowych regulacji prawnych, argumentując, że potrzebny jest przede wszystkim wzrost świadomości przedstawicieli biznesu w odniesieniu do *whistleblowingu*, który, w ich ocenie, już się dokonuje. Respondenci ci sugerowali, że coraz większa liczba przedsiębiorstw i instytucji będzie z własnej inicjatywy wprowadzała rozwiązania służące

wychwytywaniu i weryfikacji informacji o nieprawidłowościach, uznając je za korzystne dla funkcjonowania organizacji. Argumentem przeciw wprowadzaniu nowej ustawy miałyby być nadmierna liczba regulacji obowiązujących w Polsce, krępujących działalność gospodarczą i zawierających wiele niejasności, a także ryzyko pojawienia się konfliktu między partnerami społecznymi w trakcie dyskusji nad projektem nowych przepisów.

Przeciwnicy ustawowego regulowania *whistleblowingu* w Polsce stoją na stanowisku, że możliwa jest samorzutna poprawa kultury organizacyjnej na podstawie istniejących przepisów, między innymi Kodeksu pracy czy Kodeksu postępowania karnego. Ich zdaniem, przedsiębiorcy będą dostrzegali potrzebę wprowadzania rozwiązań typu *compliance*, w tym służących odbieraniu i weryfikacji informacji przekazywanych przez sygnalistów. Zachęcać ich do tego będą również takie inicjatywy, jak niedawno wprowadzony kodeks dobrych praktyk spółek notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych.

Tego optymizmu nie podzielają zwolennicy ustawowego przyspieszenia zmian w obszarze świadomości przedsiębiorców i menedżerów. Ich zdaniem, odsetek firm i instytucji mających działy *compliance* i wdrażających wewnętrzne mechanizmy odbierania sygnałów o nieprawidłowościach pozostaje bardzo niski. Można nawet stwierdzić, że sprzeciwiający się ustawowym zmianom przedstawiciele działów *compliance* obecni na omawianym spotkaniu reprezentowali nieliczną elitę firm przywiązujących wagę do tego zagadnienia. Tymczasem większość firm nie jest zainteresowana wprowadzaniem kanałów odbierania sygnałów o nieprawidłowościach – przedstawiciele organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze propagowania *whistleblowingu* wspominali nawet o grupie przedsiębiorców, którzy się upewniali, że z braku ustawowego wymogu nie muszą jeszcze wdrażać w ramach swoich organizacji takich ścieżek. Pozostawienie przestrzeni do spontanicznego rozwoju rozwiązań typu *compliance* może skutkować istnieniem różnych standardów w tym zakresie w zależności od sektorów i branż, na przykład wyczulona na problem *whistleblowingu* jest branża farmaceutyczna, czego nie można jednak powiedzieć o wielu innych gałęziach gospodarki. Ilustracji nierównych standardów dostarczają Stany Zjednoczone, w których nie wprowadzono jednolitych regulacji w wymiarze zarówno branżowym, jak i terytorialnym. W poszczególnych stanach (a także na poziomie federalnym) i gałęziach gospodarki obowiązują różne przepisy, co prowadzi nierzadko do dezorientacji pracowników, którzy nie wiedzą, jakim z nich podlegają. Beneficjentem tego stanu rzeczy są kancelarie prawne, których pomoc okazuje się często nieodzowna. Podsumowując, większość uczestników warsztatów jest zdania, że samorzutna zmiana kultury organizacyjnej w Polsce to za mało, aby *whistleblowing* mógł funkcjonować efektywnie, a sygnaliści zyskali odpowiednią ochronę – procesy zmiany

są zbyt wolne. Dotychczasowe orzecznictwo sądów pracy w sprawach związanych z *whistleblowingiem* pokazuje, że istniejące przepisy są niewystarczające, aby bronić przed dyskryminacją osoby informujące o nadużyciach. Znany jest przykład sędzi, która posłużyła się kategorią sygnalisty w swoim wyroku, został on jednak podważony przez wyższą instancję w związku z brakiem w polskim systemie prawnym takiej kategorii. Oczekiwanie, że w stosunkowo niedługim okresie nastąpi w tym zakresie poprawa, należy uznać za nierealistyczne. Ponadto część sytuacji, w których nowe regulacje mogłyby okazać się użyteczne, wykracza poza ramy pojedynczych organizacji, dotykając podmiotów trzecich – na przykład gdy nieprawidłowości napotyka podwykonawca instytucji publicznej. W takich wypadkach wewnętrzny system *compliance* może nie być adekwatnym narzędziem wspierającym ewentualnego sygnalistę w ich ujawnianiu.

Kto miałby edukować na temat *whistleblowingu* i egzekwować nowe przepisy?

Skuteczne działania rzecznicze dotyczące prawnego uregulowania *whistleblowingu* muszą obejmować wskazanie określonych podmiotów, które będą odpowiadały za egzekucję nowego prawa, a także upowszechnianie wiedzy o problematyce sygnalizowania w związku z wyżej wskazaną potrzebą edukowania środowisk biznesowych i organizacji dialogu społecznego na ten temat. W odniesieniu do tego drugiego zagadnienia, rozpowszechnianie wiedzy na temat sygnalistów mogłoby być prowadzone we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, które w ostatnim czasie przeznacza większe środki na edukację i szerzenie postaw służących zwalczaniu korupcji. Z kolei potencjalnie skutecznym środkiem poprawy wiedzy sędziów sądów pracy na temat sygnalistów – istotnym zwłaszcza w razie wystąpienia pesymistycznego scenariusza, jakim byłoby odrzucenie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uregulowania *whistleblowingu* – może być akcja edukacyjna wzorowana na tej, jaką w ostatnich miesiącach przeprowadza Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Opracowała ona podręcznik uczący przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, jak odnosić się do osób podlegających różnym wykluczeniom, na przykład z powodu niepełnosprawności, ubóstwa czy obcego pochodzenia³. W sądach pracy można by rozpowszechniać opracowanie informujące o problemie dyskryminacji pracowników z powodu poinformowania przez nich o nieprawidłowościach, do jakich dopuszczał się ich pracodawca (należy jednak zaznaczyć, jak wskazano już w poprzedniej części niniejszego opracowania, że taka „miękka” forma oddziaływania na świadomość sędziów będzie niewystarczająca z powodu braku narzędzi

³ *Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*, red. D. Pudzianowska, J. Jagura, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016.

prawnych pozwalających im na definiowanie określonych działań jako związanych z *whistleblowingiem*). Można również, zgodnie z sugestią jednego z uczestników warsztatów, przewidzieć obowiązek informowania o prawach i obowiązkach pracowników związanych z rzetelnym sygnalizowaniem nieprawidłowości przez samych pracodawców – podobnie jak są oni zobowiązani do szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Niewątpliwie większe przedsiębiorstwa, zwłaszcza korporacje, dysponują wystarczającymi zasobami, w tym wykwalifikowaną kadrą prawniczą, pozwalającymi na realizację takich działań.

Zadanie egzekwowania zapisów nowej ustawy uczestnicy warsztatu byli skłonni powierzyć jednemu z organów publicznych dotychczas zajmujących się wykonywaniem przepisów prawa pracy, przede wszystkim sądom pracy. Jednocześnie oceniono, że w miarę wdrażania nowych regulacji i gromadzenia wiedzy na temat różnych aspektów ich funkcjonowania byłoby możliwe późniejsze wytypowanie określonego podmiotu odpowiedzialnego za egzekucję przepisów lub nawet utworzenie w tym celu nowego ciała.

Wiele przepisów czy jedna ustawa o *whistleblowingu*?

Przedmiotem dyskusji, oprócz kwestii stopnia restrykcyjności regulacji dotyczących *whistleblowingu*, był również kształt zmian legislacyjnych – rozstrzygnięcia domaga się przede wszystkim to, czy należy uchwalić jedną odrębną ustawę wprowadzającą ochronę prawną sygnalistów, czy też nowelizować różne akty prawne (na przykład Kodeks pracy, Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Kodeks postępowania karnego), włączając do nich określone zapisy dotyczące *whistleblowingu*. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pewne zmiany prawne już następują lub mają być wprowadzone w Polsce niedalekiej przyszłości. Część z nich zachodzi w reakcji na ustawodawstwo unijne, zobowiązujące wybrane rodzaje podmiotów działających w polskiej gospodarce do implementacji rozwiązań służących poprawie przejrzystości funkcjonowania i eliminowaniu nadużyć. Przykładem jest dyrektywa CRD IV, pod wpływem której dokonano nowelizacji Prawa bankowego, zobowiązując instytucje finansowe do tworzenia mechanizmów służących wychwytywaniu nadużyć wewnątrz organizacji. W lipcu 2016 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2014 *Market Abuse Regulation* (MAR), zobowiązujące do podobnych działań spółki notowane na giełdzie. Uczestnicy omawianego spotkania w większości skłaniali się jednak ku wariantowi, w którym w Polsce miałyby być przyjęta jedna ustawa dotycząca sygnalistów, obowiązująca we wszystkich sektorach, zamiast wielu przepisów rozproszonych w różnych nowelizowanych aktach prawnych. Rozwiązanie to wybrała również większość państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i

Rozwoju. Inaczej ma się rzecz w Stanach Zjednoczonych, gdzie brak jednolitych przepisów powoduje, wspominany już wcześniej, brak równych standardów w całej gospodarce oraz zróżnicowaną sytuację sygnalistów w wybranych jej sektorach i branżach, a także poszczególnych stanach. Ponadto, o czym była już mowa, mnogość regulacji prowadzi do dezorientacji pracowników, którzy doświadczają trudności w ocenie, jakie prawa rzeczywiście im przysługują.

Ochrona sygnalistów tylko w sektorze publicznym?

Jeden z możliwych wariantów zmian legislacyjnych w Polsce zakłada wprowadzenie specjalnej ustawy o sygnalistach tylko w sektorze publicznym. Jest to zarówno bardziej realistyczne w związku z możliwym silnym oporem środowisk prywatnego biznesu, jak i bardziej uzasadnione większym wpływem tej części gospodarki na szeroko rozumiany interes publiczny. Do rozważenia jest ponadto zawarcie odpowiednich przepisów dotyczących *whistleblowingu* w przewidywanej nowelizacji ustawy regulującej funkcjonowanie służby cywilnej, zwłaszcza wobec toczącej się obecnie dyskusji nad zmianami w wewnętrznych procedurach i zainteresowania tym problemem, wykazywanym przez władze tej formacji, jak zapewniała przedstawicielka Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Oceniała ona jednak, że oznaczałoby to wprowadzenie przepisów o sygnalistach dla jedynie 120 tysięcy pracowników reprezentujących korpus służby cywilnej, podczas gdy samych osób zatrudnionych w administracji publicznej w Polsce jest kilkakrotnie więcej, ochronę powinno się zaś zapewnić pracownikom informującym o nieprawidłowościach w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Również inni uczestnicy warsztatów opowiedzieli się za objęciem nowymi regulacjami obu sektorów gospodarki, przy czym można rozważyć dłuższe *vacatio legis* w wypadku podmiotów prywatnych.

Opracował: Maciej Pańków

Załącznik nr 1

Lista uczestników warsztatu „Sygnalizowanie jako narzędzie zarządzania?”,
zorganizowanego 9 maja 2016 roku

Lp.	Imię i nazwisko	Instytucja
1.	Agnieszka Bachmatiuk	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
2.	Hubert Banasiak	Totalizator Sportowy
3.	Zuzanna Dobrowolska	Linia Etyki
4.	Katarzyna Dudzik	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej
5.	Michał Jasiński	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
6.	Aleksandra Oziemska	White & Case

7.	Agnieszka Panek	PGE Polska Grupa Energetyczna, Biuro Compliance
8.	Małgorzata Perkowska	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
9.	Katarzyna Pietrkiewicz	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
10.	Adam Płoszka	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
11.	Iwona Rybicka	PGE Polska Grupa Energetyczna, Biuro Compliance
12.	Magdalena Simkowska	PwC
13.	Zdzisław Szałaj	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
14.	Justyna Wigier	Wierzbowski Eversheds
15.	Anna Wojciechowska-Nowak	Linia Etyki

W spotkaniu uczestniczył zespół Fundacji im. Stefana Batorego w składzie: Grzegorz Makowski, Marcin Waszak, Maciej Pańków.

Załącznik nr 2

Materiał informacyjny dla uczestników warsztatu z tezami do dyskusji

Warsztat „Sygnalizowanie jako narzędzie zarządzania?”

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 9 maja 2016 roku

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z reprezentantami związków zawodowych, organizacjami pracodawców, przedsiębiorcami i ekspertami, zrealizowanych w ramach projektu „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, chcielibyśmy przedyskutować dwie tezy sformułowane przez respondentów, które uważamy za kluczowe w dyskusji nad wpływem powszechnej regulacji *whistleblowingu* na funkcjonowanie prywatnych i publicznych przedsiębiorstw.

1. Pracownikom brakuje kompetencji i wiedzy, aby oceniać działania przełożonych i wyciągać wnioski na temat ewentualnych nieprawidłowości dotyczących zarządzania przedsiębiorstwem

W wywiadach zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i pracodawcy wskazywali, że osoby uważane za sygnalistów informują również o tak zwanych pseudonieprawidłowościach, czyli o wątpliwościach dotyczących sposobu zarządzania spółką i strategicznych działań firmy. Określani w wywiadach jako „ćwierćsygnaliści” lub „ulepszacze”, zdaniem respondentów, kierują się potrzebą udoskonalenia procesów zarządzania, wprowadzania zmian organizacyjnych i innowacji w przedsiębiorstwie, z tego powodu nie kwalifikują się więc do kategorii sygnalistów. Według relacji związkowców, często się zdarza, że tacy pracownicy, szczególnie w sektorze publicznym, interweniują w sprawie racjonalności podejmowanych decyzji gospodarczych i zgodności działań pracodawcy z

interesem spółki. Jednocześnie przedstawiają własne postulaty optymalizacji pewnych procesów działania przedsiębiorstwa. W opinii niektórych respondentów, celem wewnętrznych procedur sygnalizowania nie jest jednak rozstrzygnięcie takich kwestii. Twierdzą oni, że pracownicy nie powinni zajmować się oceną realizacji strategii i celów działania przedsiębiorstwa, nie zdają sobie bowiem sprawy z pełnego zakresu uwarunkowań, które doprowadziły do podjęcia takiej, a nie innej decyzji ekonomicznej. Szeregowi pracownicy nie są wtajemniczani w sprawy związane z interesem publicznym, nie mają więc żadnych podstaw sygnalizowania wypaczeń.

Ponadto pracodawcy wskazywali w wywiadach, że kiedy w grę wchodzi ujawnianie tak zwanych wewnętrznych nieprawidłowości, których rozwiązanie pozostaje wyłącznie w gestii decyzji pracodawcy, nie ma potrzeby, aby działał on pod presją sygnalisty. Nieprawidłowości te mogą być bowiem doskonale znane, a nawet tolerowane przez pracodawcę w imię jakiegoś innego celu, uznawanego przez niego za ważniejszy, na przykład stabilności działania przedsiębiorstwa. W wywiadach kwestionowano także zdolność pracowników do rozpoznawania nadużyć o bardziej miękkim charakterze, na przykład przejawów mobbingu, nieprzestrzegania zasad współżycia społecznego czy kultury organizacyjnej. Zdaniem niektórych pracodawców, sposób komunikacji z pracownikami i styl zarządzania przedsiębiorstwem mają się różnić w zależności od specyfiki zakładu pracy. Surowe odnośnienie się do pracowników, które przez nadwrażliwych pracowników może być odebrane jako mobbing, z perspektywy pracodawcy będzie tylko środkiem służącym zdyscyplinowaniu i motywowaniu załogi. W ślad za regulacją *whistleblowingu* może nastąpić znaczny przyrost liczby informacji o „nadużyciach”, które w istocie będą nieuzasadnionym podważaniem przyjętego przez pracodawcę sposobu zarządzania pracownikami.

Z drugiej strony, część pracodawców po stronie zalet wewnętrznego systemu sygnalizowania wymienia właśnie szansę na usprawnienie procedur zarządzania organizacją i pozyskanie innowacyjnych pomysłów. Respondenci ci podchodzili do sygnalistów utylitarnie, traktując ich jako potencjalne źródło informacji o tym, co się dzieje źle w firmie. Według nich, *whistleblowing* może się stać ważnym kanałem komunikacji między pracodawcą a pracownikami. Zinstytucjonalizowane formy wymiany informacji o kwestiach bezpieczeństwa w pracy, ale także sygnałów o niegospodarności, to na przykład rady pracownicze działające w niektórych zachodnich korporacjach. Rozmówcy podkreślali, że mechanizmy służące rozwiązywaniu wspólnych problemów w firmie sprawdzają się wówczas, kiedy pracownicy rzeczywiście identyfikują swój interes z interesem pracodawcy.

To z kolei jest pochodną kultury organizacyjnej i tego, w jakim stopniu jest ona otwarta na krytykę.

Pytania:

- Czy pracodawca powinien być zmuszany przez prawo do przyjmowania zgłoszeń o nieprawidłowościach w należącym do niego przedsiębiorstwie?
- Jakiego rodzaju sprawy dotyczące organizacji pracy i sposobu zarządzania firmą lub instytucją są istotne z punktu widzenia wewnętrznych systemów sygnalizowania, jakie zaś można wykluczyć?
- Czy w wymiarze zawartej w Kodeksie pracy zasady nienaruszalności interesu pracodawcy jest uprawnione podważanie jego kompetencji zarządczych przez pracownika?
- Czy ujawnianie informacji dotyczących relacji między pracodawcą a jego pracownikami kwalifikuje się jako działanie w obronie interesu publicznego?
- Czy niegospodarność przedsiębiorstwa może i powinna być przedmiotem sygnalizowania? Co w ogóle powinno być przedmiotem sygnalizowania, jeśli ma ono służyć jako narzędzie zarządzania?

2. Regulacja *whistleblowingu* w połączeniu ze złym systemem prawnym i z innymi trudnościami, z którymi zmagają się polscy pracodawcy, będzie działać na ich niekorzyść

Zarówno reprezentanci związków zawodowych, jak i przedstawiciele pracodawców wskazywali, że formalna ochrona sygnalistów w Polsce będzie ograniczać elastyczność podejmowania decyzji w firmie. Zdarzają się takie sytuacje, kiedy pracodawca w porozumieniu z pracownikami umawia się na naruszanie prawa pracy w imię obopólnej korzyści. Tak się dzieje w momencie, gdy na przykład pracodawca proponuje pracownikom dodatkową pracę poza godzinami. Źle skonstruowane prawo w Polsce traktuje tę kwestię jako nadużycie, z kolei osoba, która o tym doniesie, będzie mogła schronić się za statusem sygnalisty, mimo że nie reprezentuje ani interesu pracowników, ani interesu pracodawcy. To ryzyko zemszczenia się „nieżyciowych” przepisów na pracodawcach jest oceniane jako szczególnie duże w mniejszych przedsiębiorstwach, działających na podstawie niepisanych reguł. Odpowiadający w ten sposób respondenci zdają się reprezentować oportunistyczną postawę wobec prawa, która – jak pokazały badania nad poradnictwem prawnym i obywatelskim z 2012 roku – charakteryzuje ponad jedną trzecią przedstawicieli polskiego

społeczeństwa⁴. Polega ona na tym, że tylko na pozór podporządkowujemy się przepisom, które uważamy za niesłuszne, w praktyce zaś akceptujemy ich omijanie. Pracodawcy przyznawali chociażby, że w sprawach podatkowych niezwykle trudno jest nie popełnić żadnego wykroczenia, dlatego powinny być one wyłączone z katalogu informacji podlegających sygnalizowaniu.

Respondenci obawiali się również, że regulacja *whistleblowingu* może spotęgować – i tak już duże – problemy z egzekwowaniem prawa w Polsce. Wskazywali nadmiar przepisów regulujących stosunki pracy, które w dodatku nie są przestrzegane. Obecnie, zdaniem pracodawców, sądy pracy ewidentnie sprzyjają pracownikom, czego przykładem są niektóre absurdalne wyroki. Ochrona prawna sygnalistów groziłaby w tym wypadku rozpowszechnieniem stosowanego w polskim orzecznictwie środka naprawczego wobec zwolnionego pracownika, czyli przywróceniem go na ostatnio zajmowane stanowisko. Jak pokazały wywiady, jest to rozwiązanie niepożądane z punktu widzenia obu skonfliktowanych ze sobą stron. Formalistyczne i wybiórcze podejście do badanych problemów pracowniczych, nieuwzględniające ich złożoności, pracodawcy zarzucali Państwowej Inspekcji Pracy. W ich opinii, także organy ścigania unikają interweniowania w sprawach, które są niezdefiniowane, zagmatwane, niejednoznaczne w interpretacji, trudno się zatem spodziewać, że będą w stanie efektywnie zajmować się ochroną sygnalistów.

Respondenci reprezentujący związki zawodowe – inaczej niż przedsiębiorcy – wyrażali przekonanie, że wadliwie działające instytucje ochrony prawnej pozwalają pracodawcom na zbyt wiele. Kary finansowe nakładane przez Państwową Inspekcję Pracy na pracodawców są symboliczne i niewspółmierne do winy. Postępowanie przed sądami pracy jest przewlekłe i kosztowne, a wysokość odszkodowania zasądzana na rzecz pracowników nie rekompensuje im długiego okresu pozostawania bez stałego źródła dochodu⁵. Podobnie prokuratura, w opinii pracowników, działa na korzyść pracodawców, często umarzając podejmowane w ich sprawach postępowania. Wychodząc od innych przesłanek, podobnie jak pracodawcy wskazywali, że w warunkach tak źle działającego systemu instytucjonalno-prawnego nowa ustawa o ochronie sygnalistów nie przyniesie pożądanego skutku.

⁴ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 59 – <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf> [dostęp: 5 maja 2016 roku].

⁵ Według statystyki sądowej, w sądach rejonowych średni czas postępowania w sprawach prowadzonych w 2015 roku o odszkodowanie w związku z molestowaniem seksualnym wyniósł 410 dni, o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z mobbingiem – 416 dni, o dyskryminację w zatrudnieniu – 686 dni. Por. *Dyskryminacja, mobbing, molestowanie seksualne w miejscu pracy w latach 2009–2015*, Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości – <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie> [dostęp: 5 maja 2016 roku]. Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011, s. 23–24 – http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_raport_20110415.pdf [dostęp: 5 maja 2016 roku].

Niektóre związki zawodowe wskazywały jednocześnie potrzebę zmiany prawa, które dopuszcza tolerowanie nadużyć przez pracodawców, co dobrze widać na przykładzie funkcjonowania sektora publicznego. Z doświadczeń związków zawodowych wynika, że informowanie o nieprawidłowościach popełnianych przez przełożonego do osoby, która w ramach systemu administracji publicznej nadzoruje jego pracę, okazuje się bezskuteczne, gdy u kontrolera zwycięża lojalność wobec tego samego środowiska politycznego, z którego wywodzi się sprawca nadużyć. Ten przejaw partyjnego kumoterstwa mógłby być ukrócony, gdyby po stronie nadzorcy istniał wyraźny obowiązek podjęcia konkretnych działań w zgłoszonej przez pracowników sprawie, co było podnoszone w wywiadach przez związkowców. Podobnie polityczni nominaci funkcjonujący w spółkach Skarbu Państwa prawdopodobnie chętniej będą się angażować w wygrywanie doraźnych interesów niż w identyfikowanie i rozwiązywanie problemów sygnalizowanych przez pracowników. Pracodawcy przyznawali przy tym, że sektor prywatny także nie pozostaje wolny od tych patologii, we współczesnej gospodarce kapitalistycznej dochodzi bowiem do zerwania wspólnoty interesów między właścicielem przedsiębiorstwa a jego kadrą zarządzającą. Menedżerowie, którzy działają w krótszej perspektywie czasowej, nie przywiązują się w takim stopniu do misji i rozwoju przedsiębiorstwa, zidentyfikowane nadużycia bardziej więc oplaca im się tuszować niż ujawniać, zwłaszcza że ich odpowiedzialność pozostaje niewspółmierna w stosunku do wagi podejmowanych decyzji.

Regulacje dotyczące *whistleblowingu* obejmują coraz więcej sfer życia gospodarczego w Polsce, czego przykładem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie MAR), które będzie w Polsce stosowane od 3 lipca 2016 roku⁶. Na jego podstawie pracodawcy działający w branży finansowej będą zobligowani do opracowania systemu raportowania nadużyć. Obowiązujące od 1 listopada 2015 roku przepisy nowelizujące Prawo bankowe zobowiązały banki do uwzględnienia w swoim systemie zarządzania procedur anonimowego zgłaszania naruszeń prawa i standardów etycznych oraz ochrony osób je zgłaszających⁷. Podobne zmiany szykują się także w prawie ubezpieczeń. Prawdopodobnie bez przyjęcia jednej całościowej regulacji w zakresie ochrony sygnalistów w Polsce prawo krajowe pod wpływem wytycznych Unii Europejskiej czy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁸ osiągnie

⁶ K. Haładaj, J. Wigier, *Whistleblowing na rynku finansowym?*, „Rzeczpospolita”, 22 kwietnia 2016 roku.

⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1513).

⁸ Por. A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014 (kwiecień) – <http://www.jawnosc.pl/wp->

fragmentaryzacja przepisów w tym obszarze, powodując w konsekwencji chaos prawny i różnicowanie stopnia ochrony *whistleblowerów* w zależności od typów branż.

Pytania:

- Czy zasadne są wyłączenia dotyczące wybranych newralgicznych obszarów prowadzenia przedsiębiorstw, które nie powinny podlegać sygnalizowaniu?
- Czy obecne problemy z egzekwowaniem prawa pracy w Polsce przemawiają bardziej za przyjmowaniem czy przeciw przyjmowaniu odrębnej ustawy o ochronie sygnalistów?
- Czy ustawa o ochronie sygnalistów ma szansę realnie funkcjonować bez głębszej reformy prawa publicznego w Polsce?
- Czy zobowiązania dotyczące ochrony sygnalistów w miejscu pracy powinny być różne dla sektora publicznego i sektora prywatnego?

Opracował: Marcin Waszak

Fundacja im. Stefana Batorego, 5 maja 2016 roku

kontakt: op@batory.org.pl