

OCHRONA OSÓB UJAWNIAJĄCYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przegląd proponowanych rozwiązań

mł. insp. dr inż. Robert Maciejczyk
ORCID 0000-0003-3111-0555

Zastępca Kierownika
Zakładu Służby Kryminalnej CSP

Wspólne, europejskie standardy w zakresie ochrony osób informujących o nieprawidłowościach, opisane w dyrektywie, stawiają przed polskim ustawodawcą obowiązek wprowadzenia w życie aktów prawnych do 17 grudnia 2021 r. Należy przygotować rozwiązania dotyczące trybów zgłaszania informacji, procedur ochrony takich osób. Nie wiadomo, czy zostaną zaakceptowane propozycje społecznych aktów prawnych, czy ustawodawca wprowadzi akt prawny o jawności życia publicznego, a może o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Obowiązki wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej

Dzień 7 października 2019 r. był kolejną znaczącą datą w kalendarzu osób zainteresowanych tematyką sygnalistów, czyli osób zgłaszających nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstwa czy urzędu, które zaobserwowały w toku wykonywania pracy. Od tej daty kraje członkowskie mają dwa lata na wdrożenie nowej unijnej dyrektywy¹ o ochronie sygnalistów. Europejska regulacja – w odróżnieniu od już przyjętych w Polsce i tych projektowanych – jest dosyć kompleksowa. Warto zauważyć, że nowe przepisy, jeśli chodzi o naruszenia prawa, mogą mieć szerszy zakres od samej dyrektywy. Po analizie projektów ustaw o jawności życia publicznego czy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych można się zastanawiać, czy polskie ustawodawstwo nie wprowadzi szerokiej ochrony sygnalisty i np. odszkodowania w wysokości dwuletnich zarobków albo w kwocie miliona złotych².

Biorąc pod uwagę postanowienia tego aktu prawnego, można dojść do wniosku, że tematyka sygnalistów zainteresuje w najbliższych latach znacznie więcej osób niż obecnie. Sygnaliści i ich ochrona to bowiem zagadnienia, które przez wiele lat nie cieszyły się szczególnym zainteresowaniem polskiego ustawodawcy. Pomimo że od kilkunastu lat są

one obecne w międzynarodowym obrocie prawnym, prawo polskie w zasadzie ich nie dostrzegało. Na brak ochrony prawnej pracowników ujawniających informacje w interesie publicznym zwracały uwagę głównie organizacje pozarządowe oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Debatę dotyczącą wzmocnienia ochrony prawnej sygnalistów, która toczyła się w Polsce w ostatnich latach, przypomina Fundacja im. Stefana Batorego na stronie Sygnalista.pl³. Sytuacja zaczęła się zmieniać głównie dzięki dyrektywom unijnym, które zobowiązały Polskę do zaadresowania tematyki sygnalistów w niektórych sektorach gospodarki i obszarach działania administracji publicznej. I tak na przełomie 2017 i 2018 r. pojawił się projekt ustawy o jawności życia publicznego, który nagłośnił omawiane zagadnienie, głównie przez szeroką ochronę sygnalistów. W projekcie zapisano m.in. wieloletnią gwarancję zatrudnienia oraz odszkodowanie odpowiadające 2-letnim zarobkom w razie naruszenia tej gwarancji. Projektu nie wprowadzono jednak w życie. Później opracowano projekt nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, jednak on także nie został jeszcze uchwalony przez Sejm RP. Do 17 grudnia 2021 r. każde państwo członkowskie Unii Europejskiej powinno przyjąć do swojego porządku prawnego nowe regulacje unijne, zatem w najbliższym czasie należy się spodziewać uchwalenia ustawy regulującej sytuację sygnalistów w polskim systemie prawnym⁴.

Definicje

Sygnalista, określane również demaskatorem, to osoba, która zawiadamia opinię publiczną (w tym również odpowiednie organy państwa) o wykrytych nieprawidłowościach i nieetycznych, nieuczciwych działaniach w miejscu pracy. Pojęcie „sygnalisty” (ang. *whistleblower*) we współczesnym rozumieniu tego słowa zostało po raz pierwszy zastosowane w latach 70. XX w., jednak pochodzenie terminu sięga XIX w. W Polsce ochrona sygnalistów jest nowym rozwiązaniem, lecz w krajach anglosaskich (m.in. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie) instytucja ta funkcjonuje od lat. Istnieją tam przeważnie specjalne jednostki rządowe mające na celu ochronę sygnalistów i działania lobbujące na ich rzecz⁵.

W Polsce osoby sygnalizujące o nieprawidłowościach w miejscu pracy dotychczas nie były w żaden sposób chronione. Miała to zmienić ustawa o jawności życia publicznego⁶, w której zawarto także definicję sygnalisty. Ustawa ta nie weszła jeszcze w życie, jednakże zastosowaną tam definicję można stosować pomocniczo. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 15 projektu ustawy o jawności życia publicznego sygnalista to: „(...) osoba fizyczna lub przedsiębiorca, których współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa przez podmiot, z którym jest związana umową o pracę, stosunkiem służbowym lub innym stosunkiem umownym, może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację życiową, zawodową, materialną i której prokurator przyznał status sygnalisty”. W projekcie ustawy odrębny rozdział poświęcono zasadom i środkom ochrony sygnalistów. Według zamieszczonych w nim przepisów, nie każdy sygnalista będzie podlegał ochronie. Żeby osoba zawiadamiająca o nieprawidłowościach mogła z niej skorzystać, będzie musiała uzyskać formalny status sygnalisty, nadany postanowieniem prokuratora prowadzącego sprawę. Uzyskanie ochrony będzie następowało zgodnie z określoną w projekcie procedurą, która obejmuje:

- złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- przesłuchanie sygnalisty przez prokuratora,
- wydanie postanowienia o nadaniu statusu sygnalisty⁷.

Zgodnie z projektem ustawy instytucja sygnalisty ma dotyczyć wyłącznie przestępstw wymienionych w art. 61 ustawy (m.in. przestępstwo oszustwa). Podstawowym środkiem ochrony osoby, której zostanie nadany status sygnalisty, będzie niemożliwość rozwiązania z nią stosunku pracy oraz niemożliwość zmiany warunków umowy o pracę na mniej korzystne⁸. Ponadto zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁹ instytucje obowiązane (do których należą m.in. przedsiębiorcy dokonujący gotówkowej transakcji o równowartości 10 tysięcy euro lub większej): opracowują i wdrażają wewnętrzną procedurę anonimowego zgłaszania przez pracowników lub inne osoby wykonujące czynności na rzecz instytucji obowiązanej rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W ustawie tej nie występuje pojęcie sygnalisty, lecz w istocie ta instytucja została w niej wprowadzona w ww. procedurze. Zgodnie z art. 53 ust. 2 przywołanej ustawy procedura anonimowego zgłaszania naruszeń określa w szczególności:

- 1) osobę odpowiedzialną za odbieranie zgłoszeń;
- 2) sposób odbierania zgłoszeń;

- 3) sposób ochrony pracownika dokonującego zgłoszenia, zapewniający co najmniej ochronę przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania;
- 4) sposób ochrony danych osobowych pracownika dokonującego zgłoszenia oraz osoby, której zarzuca się dokonanie naruszenia, zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych;
- 5) zasady zachowania poufności w przypadku ujawnienia tożsamości osób, o których mowa w pkt 4, lub gdy ich tożsamość jest możliwa do ustalenia;
- 6) rodzaj i charakter działań następczych podejmowanych po odebraniu zgłoszenia;
- 7) termin usunięcia przez instytucje obowiązane danych osobowych zawartych w zgłoszeniach.

Procedury, których obowiązek wprowadzenia powyższa ustawa nakłada na instytucje obowiązane, mają na celu ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości (sygnalistów) przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub wszystkimi innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania¹⁰.

Ochrona sygnalistów przez UOKiK

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyprzedził ustawę o jawności życia publicznego i wdrożył program, którego celem jest ochrona sygnalistów¹¹. Program UOKiK¹² przeznaczony jest dla osób, które chcą zawiadomić organy państwa o działaniach naruszających zasady konkurencji. Artykuł 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹³ czyn nieuczciwej konkurencji definiuje jako działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Czynami nieuczciwej konkurencji są w szczególności: wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa, fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów albo usług, wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniące funkcję publiczną, a także nieuczciwa lub zakazana reklama, organizowanie systemu sprzedaży lawinowej, prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym oraz niezasadnione wydłużanie terminów zapłaty za dostarczane towary lub wykonane usługi. Program UOKiK skierowany jest do pracowników posiadających wiadomości o nieprawidłowościach popełnianych przez pracodawców oraz do przedsiębiorców posiadających informacje o nieprawidłowościach popełnianych przez ich kontrahentów. Warunkiem skorzystania z ochrony jest działanie w dobrej wierze oraz w imię tzw. interesu publicznego, co oznacza, że osoba zawiadamiająca o nieprawidłowościach nie może kierować się swoim partykularnym interesem, a jej działania muszą być podyktowane dbałością o dobro ogółu. Warunek dobrej wiary odnosi się natomiast do podłoża działania sygnalisty i jego stanu psychicznego, które są rozumiane jako intencja jego zachowania. Program UOKiK zakłada, że sygnalista może zawiadomić urząd o wykrytych nieprawidłowościach w trojaki sposób: po pierwsze – anonimowo, bez podawania swoich danych osobowych, np. listownie, pocztą elektroniczną lub telefonicznie; po drugie – przy pomocy osoby trzeciej, np. profesjonalnego pełnomocnika w postaci adwokata czy radcy prawnego i po trze-

OCHRONA SYGNALISTÓW

cie – osobiście podczas spotkania z pracownikami UOKiK. UOKiK utworzył specjalną infolinię (22 55 60 500) oraz adres email (sygnalista@uokik.gov.pl) dla osób, które chcą zgłosić nieprawidłowości¹⁴.

UOKiK informuje, że w przypadku zgłoszeń anonimowych czy osobistych pracownicy Urzędu nie będą mieli na celu ustalenia tożsamości osoby zawiadamiającej, jednak sygnalista będzie musiał wskazać dane dotyczące zgłaszanych nieprawidłowości (np. dane podmiotu naruszającego konkurencję i opis niedozwolonych działań). UOKiK podkreśla również, że przy zawiadomieniach anonimowych będzie dokładnie przestrzegał procedury kontroli zgłoszenia, by ustalić, że sygnalista działa w dobrej wierze i kieruje się interesem publicznym. Z tych powodów Urząd zaleca załączenie do przesyłanego zawiadomienia dowodów potwierdzających prawdziwość przekazywanej informacji, co przyspieszy proces badania sprawy¹⁵. UOKiK zapowiada, że będzie prowadził prace zmierzające do zapewnienia skuteczniejszej ochrony sygnalistów, w tym m.in. wprowadzenie nagród finansowych za zgłaszanie nieprawidłowości.

Należy zwrócić uwagę na to, że program ochrony sygnalistów UOKiK nie dotyczy osób, które są sprawcami naruszeń zasad konkurencji, tj. przedsiębiorców i menedżerów. Osoby, które zgłaszają nieprawidłowości dotyczące własnych działań, muszą się liczyć z wszczęciem postępowania antymonopolowego przez Urząd i wymierzeniem kary pieniężnej. Wymiar kary za stosowanie porozumień ograniczających konkurencję może wynosić do 10% obrotu w roku poprzedzającym rok nałożenia kary. Na osoby zarządzające może zostać nałożona kara w wysokości do 2 000 000 zł¹⁶. Przedsiębiorca, który zawarł ograniczające konkurencję porozumienie, może skorzystać z innego programu Urzędu – z programu łagodzenia kar (tzw. *leniency*)¹⁷, w którego ramach może ubiegać się o całkowite zwolnienie z kary pieniężnej lub redukcję jej wymiaru, jeżeli przyzna się do udziału w porozumieniu i przedstawi Urzędowi informacje i dowody wskazujące na istnienie praktyki. Przedsiębiorca może wówczas złożyć wniosek o odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej lub obniżenie wymiaru kary. Jeśli jednak wniosek w tej samej sprawie zostanie złożony przez więcej niż jeden podmiot, całkowicie zwolniony z kary pieniężnej może być tylko pierwszy zawiadamiający¹⁸. Wnioskodawca ubiegający się o redukcję kary pieniężnej może w ramach tzw. programu *leniency plus* uzyskać dodatkową obniżkę kary (30% mniej od kary pieniężnej określonej przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów), jeśli przekaze informacje i dowody dotyczące innego, nieznanego wcześniej Urzędowi porozumienia (tzn. jeżeli w danej sprawie nie toczy się ani postępowanie wyjaśniające, ani antymonopolowe)¹⁹.

Projekt ustawy o ochronie sygnalistów przygotowany przez fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych²⁰

Opracowany projekt ustawy o ochronie sygnalistów zawiera regulacje prawne w zakresie zasad i trybu zgłaszania informacji o nieprawidłowościach powziętych w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową, prawa zgłaszających je osób (sygnalistów) oraz zakres i przesłanki udzielania im ochrony. W art. 2 projektu ustawy zdefiniowano pojęcie sygnalisty jako osoby, która

w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową dokonała zgłoszenia nieprawidłowości w trybie określonym w ustawie lub udzieliła pomocy w dokonaniu zgłoszenia nieprawidłowości przez inną osobę, w szczególności poprzez dostarczenie tej osobie informacji o nieprawidłowości. Sygnalistą może być każda osoba fizyczna, niezależnie od podstawy zatrudnienia lub charakteru stosunku prawnego łączącego ją z pracodawcą, którego dotyczą zgłaszane nieprawidłowości, także po ustaniu tego stosunku. Przez nieprawidłowości natomiast według tego projektu należy rozumieć działania zagrażające interesowi publicznemu, wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych wynikających z wiążących pracodawcę aktów samoregulacji.

Artykuł 4 projektowanego aktu prawnego przewiduje, że ochronie podlegają sygnaliści, którzy dokonali zgłoszenia nieprawidłowości w dobrej wierze, od momentu jego dokonania, niezależnie od tego, czy w następstwie zgłoszenia doszło do potwierdzenia prawdziwości zawartych w nim informacji. Dobrą wiarę sygnalisty ocenia się według stanu istniejącego w dniu dokonania zgłoszenia. Domniemywa się, że sygnalista działał w dobrej wierze, chyba że: okoliczności danego przypadku w sposób oczywisty nie uzasadniają przekonania o prawdziwości przekazywanych informacji lub zgłoszenie nieprawidłowości zostało dokonane w celu sprzecznym z prawem lub zasadami współzycia społecznego, lub zataił w zgłoszeniu fakt swojego przyczynienia się do powstania nieprawidłowości, których dotyczy zgłoszenie. Podkreślenia wymaga fakt, że za sprzeczne z zasadami współzycia społecznego uznaje się w szczególności zgłoszenie nieprawidłowości dokonane przez sygnalistę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Rozdział 3 przygotowanego projektu aktu prawnego reguluje środki ochrony sygnalistów. Przede wszystkim dane osobowe sygnalisty oraz wszelkie dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości mają charakter poufny i nie podlegają ujawnieniu. Podejmowanie lub groźenie podjęciem działań odwetowych wobec sygnalisty jest zakazane. Do zakazanych działań odwetowych należą w szczególności:

- 1) rozwiązanie stosunku prawnego łączącego sygnalistę z pracodawcą lub zmiana jego warunków na mniej korzystne dla zatrudnionego,
- 2) przeniesienie sygnalisty na inne stanowisko służbowe lub zmiana miejsca wykonywania obowiązków wynikających z umowy,
- 3) wprowadzanie istotnych zmian dotyczących zakresu obowiązków sygnalisty lub zakresu współpracy z sygnalistą,
- 4) wymierzanie kar dyscyplinarnych lub podejmowanie innych niekorzystnych dla sygnalisty decyzji personalnych,
- 5) nierówne, niesprawiedliwe lub dyskryminujące traktowanie sygnalisty,
- 6) podejmowanie innych działań, których celem lub skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty

– jeżeli działania te zostały podjęte w związku z dokonanym przez sygnalistę zgłoszeniem nieprawidłowości. Projekt ustawy przewiduje również utworzenie organu do kontroli przestrzegania prawa sygnalistów, tj. Komisji do Spraw Ochrony Sygnalistów, w której skład mają wejść Rzecznik Praw Obywatelskich oraz przedstawiciele strony

rządowej, strony pracowników, strony pracodawców oraz organizacji pozarządowych (rozdział 4 projektowanej ustawy). W omawianym projekcie ustawy ujęto również przepisy karne, do których należą:

„Art. 21. 1. Kto podejmuje działania odwetowe wobec sygnalisty, jeżeli działania te doprowadziły do powstania po stronie sygnalisty ciężkiego lub nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu lub wywołały u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, podlega karze grzywny lub karze ograniczenia wolności.

2. Tej samej karze podlega ten, kto kieruje podejmowaniem działań odwetowych przez inną osobę lub wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleca jej podjęcie takich działań.

Art. 22. Kto ujawnia dane osobowe sygnalisty lub inne dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości, podlega karze grzywny.

Art. 23. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, w której nie wprowadzono wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości lub w której procedura ta nie jest stosowana, podlega karze grzywny.

24. Osoba, która dokonując zgłoszenia nieprawidłowości, działa ze świadomością, że przekazywane informacje są nieprawdziwe, podlega karze grzywny²¹.

Badanie opinii społecznej na temat sygnalistów na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego²²

W 2012 r. CBOS przeprowadził badania na temat *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* W podsumowaniu raportu z badań podkreślono, że społeczny poziom akceptacji sygnalizowania i sygnalistów był relatywnie wysoki, jednak wydawał się uzależniony od specyfiki określonych sytuacji oraz osobistego „rachunku zysków i strat”. Jednoznaczna akceptacja sygnalisty i sygnalizowania była przez respondentów wyrażana wobec sytuacji, w której w grę wchodziło zagrożenie życia i zdrowia. Dominowała obawa przed działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy, zwłaszcza zwolnieniem z pracy. Badani ocenili ówczesny system ochrony prawna sygnalistów jako niewystarczający. Zaznaczono, że wprowadzenie skuteczniejszej ochrony sygnalistów mogłoby skutkować zwiększeniem zasięgu zjawiska sygnalizowania nieprawidłowości²³.

Aspekt 1 – powiadomienie zwierzchnika o nieprawidłowościach w firmie

W pierwszym badanym aspekcie dotyczącym powiadomienia zwierzchnika o nieprawidłowościach w firmie w sytuacji, gdy stwarzają one zagrożenia bezpieczeństwa innych pracowników, przeważająca część badanych zadeklarowała, że byłaby skłonna do powiadomienia zwierzchnika. Należy jednak zaznaczyć, że respondenci wskazali, że zrobiliby to raczej w sposób anonimowy, a nie otwarcie i pod nazwiskiem²⁴. Pytanie i rozkład odpowiedzi przedstawiono na wykresie 1. Zgodnie z raportem CBOS, do wystąpienia w opisanej sytuacji w sposób otwarty bardziej byli skłonni mężczyźni (33,9%) niż kobiety (23,1%), a także osoby w wieku 55–64 lat niż inne. Najmniej skłonna do otwartego powiadomienia zwierzchnika była najmłodsza grupa badanych (w wieku 18–24 lat). Niemal dwie trzecie osób w tej grupie, tj. o wiele więcej niż wśród starszych, złożyło deklarację anonimowego powiadomienia zwierzchnika²⁵.

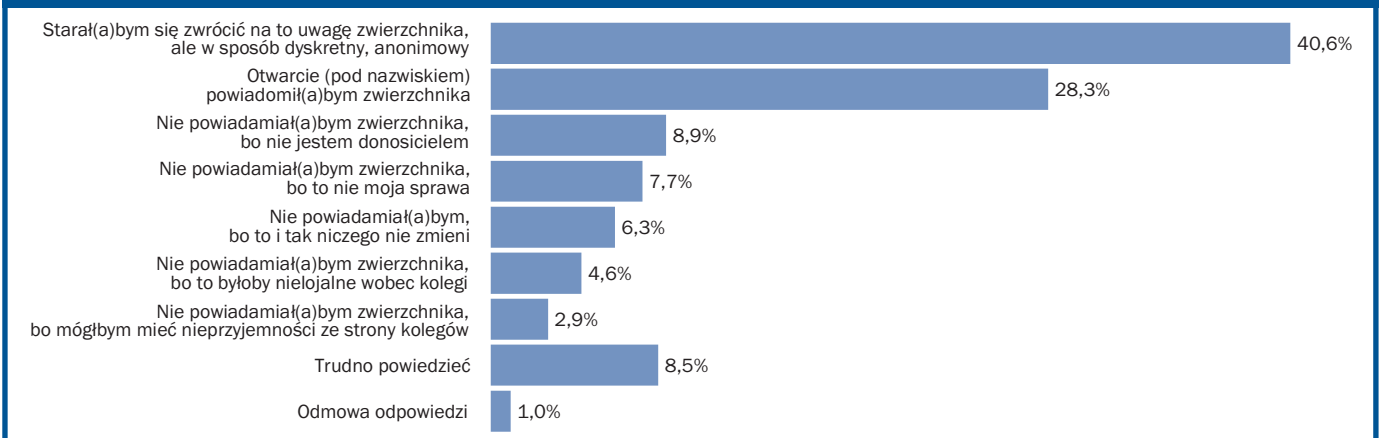
Respondenci, którzy odpowiedzieli, że nie powiadomialiby zwierzchnika, jako motyw takiego postępowania najczęściej wskazywali brak poczucia odpowiedzialności za zaistniałą sytuację, „odcięcie się” od niej (to nie moja sprawa) oraz niechęć do otrzymania „łatki” donosiciela. Taka postawa w nieco większym stopniu była wyrażana przez kobiety niż mężczyzn, a także przez osoby młode (18–24 i 25–34 lata). Obawa przed stygmatem donosiciela w większym stopniu motywowała mężczyzn niż kobiety, natomiast wiek nie wpływał na różnice tych deklaracji w sposób znaczący. Otwartemu powiadomieniu zwierzchnika w sytuacji przedstawionej w pytaniu sprzyjało bezpieczeństwo finansowe respondenta oraz deklarowane lewicowe poglądy polityczne²⁶. Należy zwrócić uwagę na fakt, że akceptacja zawiadomienia pracodawcy w największym stopniu była wyrażana wobec takich sytuacji, które dotyczyły szeroko rozumianego zagrożenia dla pracowników: bezpieczeństwa fizycznego (nieprzestrzeżania procedur bezpieczeństwa, prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym) czy bezpieczeństwa zatrudnienia (mobbingu). Podobnie wysoki był poziom społecznej akceptacji zawiadomienia o korupcji. Mniej jednoznacznie są postrzegane natomiast sytuacje „działania na własną korzyść”, np. tankowanie na koszt firmy czy korzystanie z tzw. lewych zwolnień lekarskich. Duża część respondentów przedkładała lojalność wobec kolegów nad lojalność wobec pracodawcy – ponad jedna trzecia z nich uznała za niewłaściwe powiadomienie pracodawcy o tym, że jeden z jego pracowników współpracuje z konkurencyjną firmą²⁷.

Aspekt 2 – powiadomianie instytucji zewnętrznych o nieprawidłowościach w firmie

Warto zwrócić uwagę, że temat społecznego stosunku do sygnalizowania został odzwierciedlony w określeniach dotyczących pracownika, który zawiadomił prokuraturę lub inne odpowiednie służby o nieprawidłowościach. Wskazania respondentów w tym zakresie zostały przedstawione na wykresie 2. Z badania wynika, że pracownik, który zawiadamia prokuraturę lub inne odpowiednie służby o nieprawidłowościach mających miejsce w jego zakładzie pracy, przez zdecydowaną większość respondentów jest postrzegany jako osoba dbająca o dobro wspólne, jedna piąta uznała taką osobę za kogoś odpowiedzialnego i tyle samo badanych – za pracownika kierującego się dobrem firmy. Jak zauważono w komentarzu wyniku badania, ten niemal jednoznacznie pozytywny obraz jest sprzeczny z deklarowanym przez badanych hipotetycznym zachowaniem wobec sygnalisty (na pytanie *Jak w Pana(i) przekonaniu zareagowałaby większość kolegów, gdyby dowiedzieli się, że Nowak powiadomił zwierzchnika o tym, że jeden z kolegów tankuje do prywatnego samochodu paliwo kupione na koszt firmy?* ponad jedna czwarta respondentów odpowiedziała, że koledzy dystansowaliby się do Nowaka, jedna piąta – że koledzy robiliby złośliwe docinki lub inne nieprzyjemności, a niewiele mniejsza grupa – że zostałby wykluczony z zespołu koleżeńkiego, raczej nie mógłby liczyć na pomoc kolegów²⁸). W raporcie za źródło tej sprzeczności wskazano pewną deklaratywność opinii w kwestiach „moralnie słusznych” (tzn. wiemy, co **powinniśmy** myśleć, choć nie zawsze są to nasze własne wewnętrzne przekonania), a także fakt, że wcześniej opisane odpowiedzi dotyczące przewidywanej reakcji kolegów na zachowanie sygnalisty mogą dotyczyć tylko tej specyficznej sytuacji opisanej w pytaniu, z ograniczoną funkcją uogólniania. Bowiemy jak zaznaczono wcześniej, Polacy są skłonni więcej wybaczać, jeśli nieprawidłowości dotyczą użycia osobistych korzyści przez pracownika²⁹.

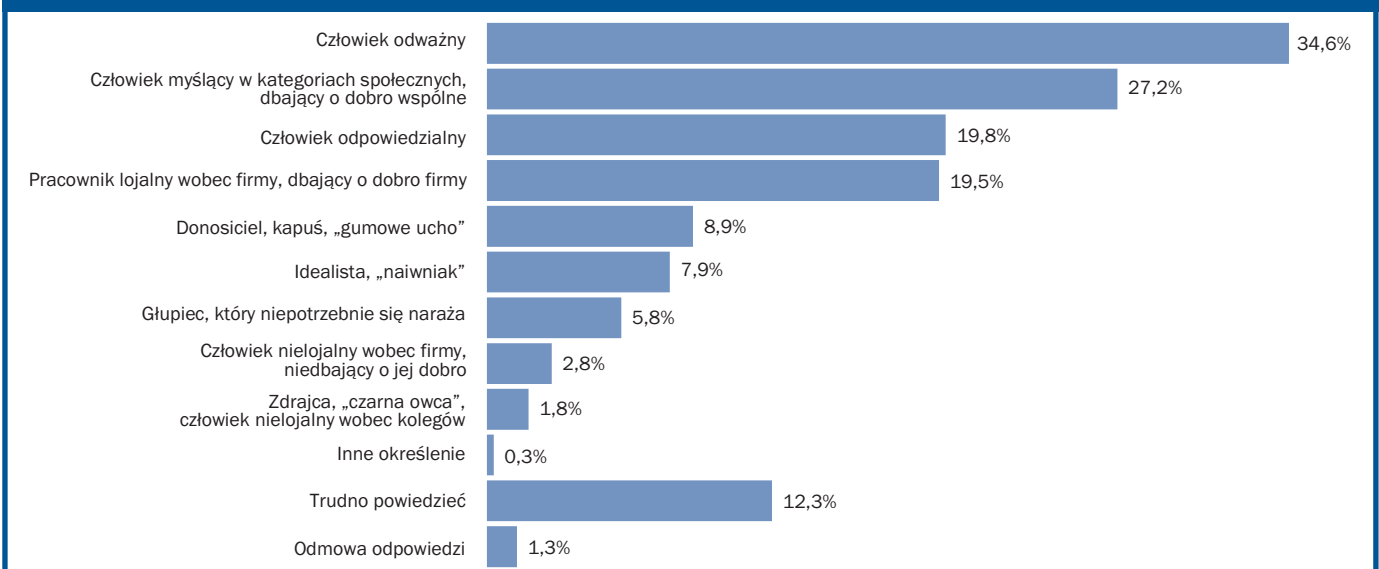
OCHRONA SYGNALISTÓW

Wykres 1. Pana(i) kolega z pracy nie dopełnia swoich obowiązków służbowych, stwarzając tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa innych pracowników. Czy – dowiedziawszy się o tym – powiadomił(a)by Pan(i) o tym fakcie zwierzchnika? Proszę wskazać najwyżej dwie odpowiedzi.



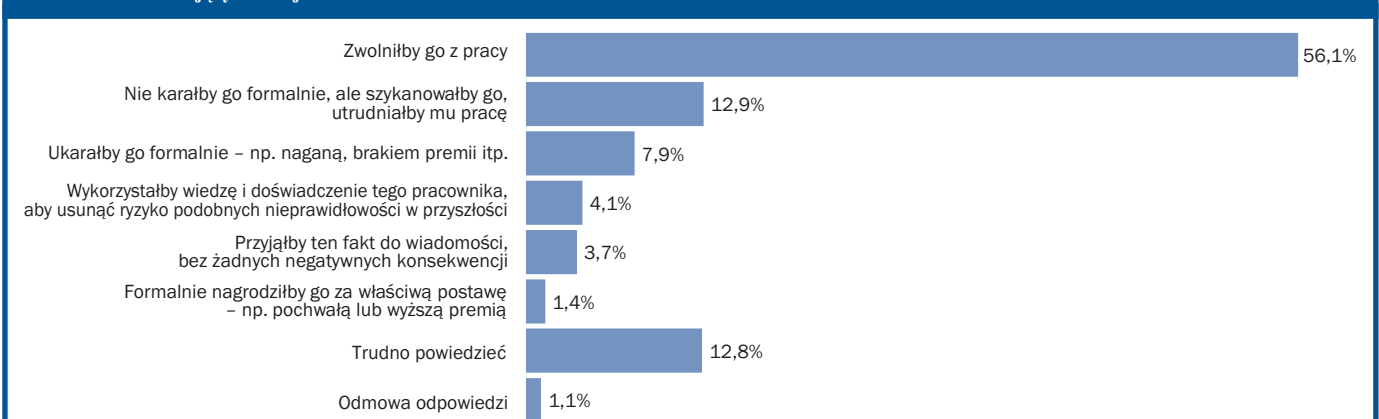
Źródło: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* Raport z badań ilościowych, kwiecień 2012, s. 12, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf [dostęp: 15.03.2021 r.].

Wykres 2. Jak określił(a)by Pana(i) pracownika, który zawiadomił prokuraturę lub inne odpowiednie służby o nieprawidłowościach mających miejsce w jego zakładzie pracy?



Źródło: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* Raport z badań ilościowych, s. 12.

Wykres 3. Jak, Pana(i) zdaniem, najprawdopodobniej postąpiłby pracodawca wobec pracownika, który zawiadomił odpowiednie służby o nieprawidłowościach mających miejsce w firmie?



Źródło: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* Raport z badań ilościowych, s. 12.

Ochrona prawna sygnalisty

Odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące reakcji pracodawcy wobec pracownika, który zawiadomił odpowiednie służby o nieprawidłowościach w firmie (wykres 3), wyjaśniają, dlaczego większość badanych była skłonna sygnalizować nieprawidłowości anonimowo.

Badani zdecydowanie spodziewaliby się negatywnej reakcji pracodawcy: zwolnienia sygnalisty z pracy lub szykan czy formalnego ukarania. Tylko 4,1% respondentów odpowiedziało, że spodziewa się pozytywnej reakcji w postaci wykorzystania wiedzy i doświadczenia tego pracownika, podobnie nieliczni byli ci, których zdaniem szef przyjąłby fakt do wiadomości, bez żadnych negatywnych konsekwencji. Tylko 1% badanych wskazał, że reakcją kierownictwa firmy byłoby formalne nagrodzenie sygnalisty. Opinia badanych na ten temat była różnicowana głównie ze względu na ich miejsce zatrudnienia. Zatrudnieni w instytucjach państwowych i publicznych rządziej w porównaniu z innymi spodziewaliby się zwolnienia, ale 2-krotnie częściej niż przeciętnie uważali, że nastąpiłyby szykany i utrudnianie pracy. Pracownicy sektora prywatnego (lub z udziałem kapitału prywatnego) natomiast częściej niż przeciętnie spodziewali się zwolnienia sygnalisty z pracy³⁰.

Na pytanie, jaka reakcja pracodawcy byłaby prawidłowa, ponad jedna czwarta respondentów odpowiedziała, że pracodawca powinien zareagować pozytywnie, wykorzystując wiedzę i doświadczenie sygnalisty, aby usunąć ryzyko nieprawidłowości w przyszłości, a niewiele mniejsza grupa uważała, że powinien przyjąć ten fakt do wiadomości bez żadnych konsekwencji. W raporcie zwrócono uwagę, że opinie na ten temat nie były tak jednoznaczne jak w kwestii spodziewanej reakcji pracodawcy, co pozwala wnioskować, że zjawisko sygnalizowania nie ma jednoznacznie pozytywnych konotacji. Najprawdopodobniej wiele zależy od konkretnej sytuacji, kontekstu i możliwych konsekwencji. Przekonanie, że pracodawca na działanie sygnalisty zareagowałby wyrzuceniem go z pracy, łączy się z powszechnym oczekiwaniem ochrony prawnej przed zwolnieniem, dyskryminacją lub innymi działaniami odwetowymi ze strony kierownictwa firmy. Według większości respondentów obecna sytuacja prawna nie zapewnia takiej ochrony³¹.

Prawo karne w ochronie sygnalistów³²

Kwestie negatywnych zachowań pracodawcy wobec sygnalisty zostały ujęte w art. 218 k.k., który penalizuje trzy zachowania:

- 1) złośliwe lub uporczywe naruszenie prawa pracownika wynikającego ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (przez osoby wykonujące czynności w tych zakresach) – za czyn ten grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch;
- 2) odmowa ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ – za czyn ten grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku;
- 3) niewykonanie obowiązku wypłaty wynagrodzenia za pracę lub inne świadczenia ze stosunku pracy, mimo zobowiązania orzeczeniem sądu – za czyn ten grozi grzywna, kara ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do lat 3.

Przy czym pojęcie pracownika należy rozumieć szeroko; obejmuje w szczególności przypadki świadczenia pracy przez osobę nieposiadającą zdolności pracowniczej. Odnosi się to także do osób, które faktycznie są pracownikami, lecz formalnie wykonują pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy cywilnej.

W odniesieniu do pierwszego z przestępstw trzeba wskazać, że obowiązki wynikające ze stosunku pracy należy rozumieć szeroko. Nie ma znaczenia źródło tych uprawnień, mogą one wynikać z umowy, z ustawy, aktu prawa międzynarodowego o randze równej lub wyższej ustawie, innego aktu normatywnego o mocy powszechnie obowiązującej, regulaminu czy układu zbiorowego. Jedyny warunek to to, by te źródła kształtowały treść konkretnego stosunku pracy, w szczególności natomiast – by wynikały z nich konkretne uprawnienia pracownika związane ze świadczeniem pracy³³.

Pojęcie praw wynikających z ubezpieczenia społecznego także należy rozumieć szeroko. Natomiast złośliwość oznacza celowość działania, chęć dokuczenia pracownikowi. Według Sądu Najwyższego złośliwość to objaw niemożliwej racjonalnie do umotywowania woli zaszkodzenia pracownikowi, perfidnego zachowania, dokuczenia mu, poniżenia, wyrządzenia krzywdy. Sąd Apelacyjny w Wrocławiu wskazał przykładowo, że: zachowanie złośliwe charakteryzuje się chęcią dokuczenia, okazania lekceważenia poprzez nierespektowanie, mimo obiektywnej możliwości, określonego uprawnienia pracowniczego³⁴. Uporczywość zaś oznacza, że zachowanie sprawcy trwa przez pewien czas albo powtarza się kilkakrotnie, zawiera także świadomość niweczenia tym możliwości osiągnięcia stanu założonego przez prawo.

Należy zaznaczyć, że art. 218 k.k. może być narzędziem służącym do penalizacji negatywnych zachowań pracodawcy wobec sygnalisty, jednak ma zastosowania w każdym przypadku. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy zachowania odwetowe pracodawcy ma formę uporczywego i złośliwego naruszenia jego praw pracowniczych. Czasem bowiem działania pracodawcy przybierają pozornie neutralną formę lub mają formalną podstawę prawną, jednak jej zastosowanie jest wątpliwe (np. tzw. nieprzyznanie fakultatywnej premii). Trzeba wziąć pod uwagę, że udowodnienie złośliwości lub uporczywości w postępowaniu dowodowym może być niezmiernie trudne. Nie można również zapominać, że przepis ten dotyczy tylko pracowników (mimo że w szerokim pojęciu) i nie obejmuje innych podmiotów (np. funkcjonariuszy służb mundurowych, osób zatrudnionych na zlecenie lub dzieło), co trzeba uznać za wadę tego przepisu i należałoby postulować jego zmianę³⁵.

Wiele mechanizmów ochrony osób składających zawiadomienie o przestępstwie, w tym świadków i pokrzywdzonych, zawiera Kodeks postępowania karnego. Wśród nich znajdują się: instytucja świadka incognito (art. 184 k.p.k.); procedury przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego i małoletniego świadka (art. 185a i 185b k.p.k.); tryb przesłuchania świadka w sprawach o przestępstwa z art. 197–199 k.p.k.; utajnienie zeznań świadka, które stanowią podstawę wniosku o tymczasowe aresztowanie (art. 250 § 2b k.p.k.); anonimizacja danych dotyczących miejsca zamieszkania oraz miejsca pracy pokrzywdzonego oraz świadka (art. 148a w zw. z art. 156a k.p.k.)³⁶.

Roland Szymczykiewicz wskazuje, że w polskim prawie brak jest legalnej definicji sygnalisty, a także aktu prawnego regulującego kwestie dotyczące sygnalistów. Przepisy, które mogłyby chronić sygnalistów, znajdują się w wielu różnych aktach prawnych, są rozproszone i zróżnicowane. Autor wyodrębnił dwie płaszczyzny ochrony prawnej, które należy wziąć pod uwagę w celu stworzenia sygnalistom warunków do zgłaszania nieprawidłowości³⁷. Pierwsza odnosi się do faktycznego i osobistego (czasem nawet fizycznego) bezpieczeństwa związanego z faktem poinformowania oraz zeznawania o odkrytych nieprawidłowościach (co oznacza m.in. umożliwienie swobodnego uczestnictwa w czynnościach procesowych organów ścigania lub postępowaniach innych or-

OCHRONA SYGNALISTÓW

ganów państwowych). Natomiast druga płaszczyzna dotyczy uprawnień i obowiązków pracowniczych sygnalistów, ich ochrony przed potencjalnymi represjami i działaniami odwetowymi pracodawcy, w tym zwolnień z pracy (lub ze służby), pogarszania warunków pracy lub płacy, działań mobbingowych itd.³⁸

W odniesieniu do pierwszej płaszczyzny zastosowanie mają przepisy z zakresu postępowania karnego, które dość kompleksowo i obszernie regulują możliwość oraz zakres potencjalnej ochrony sygnalisty. W tym zakresie mieści się nie tylko ochrona prawna pokrzywdzonego lub świadka, którą zapewnia ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, lecz także liczne instytucje prawa karnego procesowego zawarte w Kodeksie postępowania karnego (instytucja świadka incognito, utajnienie danych adresowych, specjalne tryby przesłuchania przy niektórych przestępstwach, możliwość zeznawania pod nieobecność oskarżonego na sali rozpraw itd.), w tym również możliwość stosowania środków zapobiegawczych. Według autora w tej płaszczyźnie sygnaliści są dobrze potencjalnie prawnie chronieni i przepisy w tym zakresie nie wymagają szczególnych zmian, a ewentualne przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego nie wyłączy działania wymienionych przepisów, w tym w stosunku do osób, które na mocy tej ustawy nie będą mogły nabyć statusu sygnalisty³⁹.

Zdaniem Rolanda Szymczykiewicza druga płaszczyzna – tj. sfera ochrony prawnej sygnalistów przed konsekwencjami w pracy lub w służbie – jest bardzo niedoskonała i różnicowana i wymaga zmian. Obecnie bowiem poziom ochrony prawnej osób zatrudnionych na umowę o pracę na czas nieokreślony oraz zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę jest o wiele wyższy niż osób zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony lub okres próbny czy też osób mianowanych lub powołanych⁴⁰.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U.UE.L.2019.305.17), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019L1937> [dostęp: 12.03.2021 r.].

² A. Nierzwicki, *Dyrektywa o ochronie sygnalistów. Czas na nowy start*, „Gazeta Prawna” 17 października 2019, <https://praca.gazeta-prawna.pl/artykuly/1435421,dyrektywa-ue-ochrona-sygnalistow-jawnosc-zycia-publicznego.html> [dostęp: 12.03.2021 r.].

³ Zob. Fundacja im. Stefana Batorego, *Ochrona sygnalistów w świetle prawa w Polsce*, <http://www.sygnalista.pl/prawo-i-orzecznictwo/prawo-w-polsce/> [dostęp: 12.03.2021].

⁴ A. Nierzwicki, *Dyrektywa o ochronie sygnalistów. Czas na nowy start*.

⁵ M. Milan, *Ochrona sygnalistów – na czym polega procedura UOKiK?*, <https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-ochrona-sygnalistow-na-czym-polega-procedura-uokik> [dostęp: 10.03.2021 r.].

⁶ Projekt ustawy o jawności życia publicznego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12304351/12465433/12465434/dokument324982.pdf> [dostęp: 12.03.2021 r.].

⁷ M. Milan, *Ochrona sygnalistów – na czym polega procedura UOKiK?*, <https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-ochrona-sygnalistow-na-czym-polega-procedura-uokik> [dostęp: 10.03.2021 r.].

⁸ Tamże.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 971, z późn. zm.

¹⁰ M. Milan, *Ochrona sygnalistów – na czym polega procedura UOKiK?*

¹¹ Tamże.

¹² Zob. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Program dla sygnalistów*, <https://konkurencja.uokik.gov.pl/sygnalista/> [dostęp: 12.03.2021 r.].

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1913.

¹⁴ M. Milan, *Ochrona sygnalistów – na czym polega procedura UOKiK?*

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Program łagodzenia kar*, <https://konkurencja.uokik.gov.pl/program-lagodzenia-kar/> [dostęp: 15.03.2021 r.].

¹⁸ M. Milan, *Ochrona sygnalistów – na czym polega procedura UOKiK?*

¹⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Program łagodzenia kar*.

²⁰ Fundacja im. Stefana Batorego, *Projekt ustawy o ochronie sygnalistów przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych*, <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/> [dostęp: 15.03.2021 r.].

²¹ Tamże.

²² Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych, kwiecień 2012*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf [dostęp: 15.03.2021 r.].

²³ Tamże, s. 4.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże, s. 5–6.

²⁶ Tamże, s. 6.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże, s. 8.

²⁹ Tamże, s. 13.

³⁰ Tamże, s. 14.

³¹ Tamże, s. 14–15.

³² Na podstawie: R. Szymkiewicz, *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2018, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Raporty, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/03/IWS-Szymczykiewicz-R._Miejsce-tzw.-sygnalist%C3%B3w-w-polskim-systemie-prawnym.pdf [dostęp: 15.03.2021 r.].

³³ Tamże, s. 44.

³⁴ Tamże, s. 45.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże, s. 69.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże, s. 70.

Summary

Protection of persons revealing irregularities. Review of suggested solutions

The author of the article emphasizes that European provisions oblige Member States to the system legal regulation of a situation of persons reporting irregularities, so-called whistleblowers, by 17 December 2021. The duty concerns the acceptance by the state institutions of the procedures regulating the mode of reporting irregularities, their evaluation, further legal classification as the forbidden act as well as granting the whistleblower the necessary protection against actions which can threaten his security.

In the article the authors reviewed current work and projects of the legal regulations which were prepared by state institutions and non-governmental organizations in Poland. Besides, interesting conclusions from the research conducted by the Centre for Public Opinion Research (CEBOS) on whistle-blowers' actions were presented. In the last part of the study the interpretations concerning the protection of whistleblowers on criminal law basis were presented.

Tłumaczenie: Renata Cedro