Paweł Czaplicki *

PRAWNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI SYGNALISTÓW W PRZEDSIĘBIORSTWACH W ŚWIELE POLSKIEGO USTAWODAWSTWA

LEGAL ASPECTS OF SIGNAL ACTIVITIES IN ENTERPRISES IN POLISH LEGISLATION

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę funkcjonowania sygnalistów w obrocie gospodarczym. W pierwszej części artykułu przedstawione zostały pojęcie sygnalisty oraz przykładowe sytuacje, w których sygnaliści podejmowali działania zmierzające do zaniechania naruszania przepisów prawa w swoim miejscu pracy. Autor poddał rozważaniom również to, czy obecnie osoby te są należycie chronione przez polskie prawo. W drugiej części artykułu autor ocenił przepisy projektu ustawy o jawności życia publicznego oraz alternatywnego projektu ustawy o ochronie sygnalistów stworzonego przez środowiska pozarządowe. Analiza obejmowała m. in. cele przyświecające ustawodawcy w zakresie uregulowania pozycji prawnej sygnalistów. Rozważaniom został poddany również aspekt legalności działań sygnalistów oraz środki ochrony prawnej, które mają zostać im przyznane. W podsumowaniu autor zaprezentował wnioski wypływające z przeprowadzonej analizy dotyczące aktualnej oraz przyszłej ochrony prawnej sygnalistów.

Słowa kluczowe: sygnalista, przedsiębiorcy, prawa pracownicze, organy państwa, ochrona prawna

Abstract. The article discusses the issue of the functioning of whistleblowers in the economic trade. The first part of the article presents the notion of a signallist and exemplary situations in which the signalists took actions aimed at abandoning violations of the law in their workplace. The author also considered whether these people are properly protected by Polish law. In the second part of the article, the author assessed the provisions of the draft law on transparency of public life and an alternative draft law on the protection of whistleblowers created by non-governmental organizations. The analysis included objectives guiding the legislator in regulating the legal position of whistleblowers. Consideration was also given to the aspect of the legality of whistleblowers and legal protection measures to be granted. In the summary, the author presented conclusions stemming from the conducted analysis regarding the current and future legal protection of whistleblowers.

Key words: whistleblower, entrepreneurs, workers' rights, state organs, legal protection.

Received: 07.2018

Accepted: 08.2018

* Uniwersytet w Białymstoku

Wprowadzenie

Tematyka funkcjonowania sygnalistów w obrocie gospodarczym jest wielopłaszczyznowa i nabiera coraz większego znaczenia. W praktyce możemy odnaleźć liczne sytuacje, w których sygnaliści podejmowali starania zmierzające do naprawy sytuacji w swoim miejscu pracy. W tym kontekście niezwykle ciekawym zagadnieniem są przyczyny i skutki ich działalności zarówno z perspektywy przedsiębiorstwa, jak i samego sygnalisty. Podejmowanie działań przez sygnalistów rodzi pytanie, czy osoby te są należycie chronione przez polskie prawo. Obecnie brakuje bowiem przepisów prawnych, które bezpośrednio regulowałyby status prawny sygnalistów. Szansą na zmianę tego stanu rzeczy jest przygotowywana przez ustawodawcę ustawa o jawności życia publicznego, która dotyka problematyki sygnalistów. Prace nad stosownymi uregulowaniami prawnymi rodzą pytania o cele przyświecające ustawodawcy w tym zakresie. Rozważaniom należałoby poddać również aspekt legalności działań sygnalisty oraz środki ochrony prawnej, które mają zostać im przyznane. Projekt ustawy spotkał się jednakże z dużą krytyką środowisk prawniczych, pracowniczych oraz organizacji pozarządowych. Konstruktywnym elementem prezentowanej negatywnej oceny proponowanych przez ustawodawcę przepisów jest alternatywny projekt ustawy o ochronie sygnalistów stworzony przez środowiska pozarządowe. Celem opracowania jest ocena aktualnej i przyszłej ochrony prawnej sygnalistów oraz wskazanie, które z projektowanych regulacji prawnych przyczynią się do poprawy ich sytuacji, a które z nich nie wywołają zamierzonych przez projektodawców skutków.

Pojęcie sygnalisty oraz przykłady ich działalności

Sygnalista (ang. *whistleblower*) w poruszonym w artykule kontekście to osoba alarmująca swojego pracodawcę lub organy państwa o niezgodnych z prawem działaniach podejmowanych w przedsiębiorstwie, np. o nadużyciach finansowych, korupcji lub łamaniu praw pracowniczych. Wśród przyczyn podejmowania działań przez sygnalistów możemy wyróżnić dążenie do ochrony praw własnych i współpracowników, a w szerszym ujęciu dążenie do ukrócenia niezgodnych z prawem działań przedsiębiorstwa. Działania te, z racji tego, że są skierowane zazwyczaj przeciwko własnemu pracodawcy,

mogą wywoływać liczne, daleko idące konsekwencje. W zakresie skutków należy wskazać, że działania podejmowane przez sygnalistów mogą doprowadzić w pierwszej fazie do prób wyciszenia nadużyć wewnątrz przedsiębiorstwa. Nie zawsze aktywność przedsiębiorcy w tym zakresie będzie skutkowałą jednoczesnym ukróceniem postępowania niezgodnego z prawem. W takiej sytuacji sygnalista może dodatkowo zwrócić się z prośbą o interwencję do organów państwa. Skutkiem działań organów powinno być przywrócenie ochrony praw pracowniczych i doprowadzenie działalności przedsiębiorstwa do stanu zgodnego z prawem. Niestety działalność sygnalistów może wiązać się również z ryzykiem podejmowania przez przedsiębiorców prób wyeliminowania ich spośród grona pracowników. Działania przedsiębiorców mogą przejawiać się także w dyskryminowaniu pracownika lub pogorszeniu jego warunków pracy i płacy.

Doskonałym przykładem skutecznej działalności sygnalistów jest głośna na początku 2018 r. sprawa przedsiębiorstwa Cambridge Analytica. Jego pracownik, Christopher Wylie ujawnił skandal związany z przetwarzaniem przez nią danych o użytkownikach portalu społecznościowego Facebook na potrzeby kampanii prezydenckiej w Stanach Zjednoczonych w 2016 r., prowadzonej przez sztab wyborczy Donalda Trumpa [<http://innpoland.pl/...>]. Kolejnym przykładem jest tzw. afera LuxLeaks z 2014 r. Głównymi bohaterami sprawy byli dwaj księgowi przedsiębiorstwa PwC, którzy ujawnili rozliczenia finansowe między 350 międzynarodowymi korporacjami a luksemburskim rządem potwierdzające procedurę umyślnego rejestrowania firm w Luksemburgu w celu uniknięcia płacenia podatków w krajach, gdzie osiągały one dochód [<https://www.euractiv.pl/...>].

Z powyższej analizy można wysnuć jednoznaczny wniosek, że działalność sygnalistów, z punktu widzenia opinii publicznej, jest niezwykle potrzebna. Tym samym w związku ze wskazanymi powyżej ryzykami wystąpienia negatywnych konsekwencji dla pracownika dążącego do zaniechania naruszania prawa w swoim miejscu pracy powinni oni zostać objęci przez ustawodawcę szczególną ochroną.

Propozycje regulacji dotyczących statusu prawnego sygnalistów

W obecnym stanie prawnym brakuje regulacji prawnych kształtujących status prawny sygnalistów. Osoby te nie są należycie chronione przez polskie prawo, ponieważ same przepisy prawa pracy nie są w odniesieniu do nich wystarczające.

W związku z tym polski ustawodawca podjął działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy. Ich wyrazem jest rozdział 9 projektu ustawy o jawności życia publicznego dotyczący zasad i środków ochrony sygnalistów [Projekt ustawy o jawności życia publicznego, [https://legislacja.rcl.gov.pl/...](https://legislacja.rcl.gov.pl/)]. Głównymi deklarowanymi przez ustawodawcę celami przyświecającymi mu w tym zakresie są ochrona sygnalistów oraz przeciwdziałanie korupcji [Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego, [https://legislacja.rcl.gov.pl/...](https://legislacja.rcl.gov.pl/)]. Analiza zaproponowanych przez projektodawców rozwiązań budzi jednak duże wątpliwości.

Jednym z najważniejszych zagadnień wymagających oceny jest legalność działań sygnalisty. Największą wadą projektu ustawy o jawności życia publicznego jest zawężony katalog spraw, w których w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, sygnaliści podlegaliby ochronie. Zgodnie z art. 61 ust. 1 projektu ustawy ochronę można przyznać jedynie w sytuacji popełnienia konkretnych przestępstw, m. in. o charakterze korupcyjnym, np. łapownictwo czy gospodarczym, np. pranie brudnych pieniędzy. Tymczasem, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zakres tych spraw musi być możliwie szeroki. Sygnaliści powinni być więc chronieni zawsze, gdy ujawnią działania lub zaniechania zagrażające lub szkodzące pracownikom czy też interesowi publicznemu. Ponadto, zgodnie z art. 61 ust. 1-2 projektu, sygnalista nie będzie podlegał ochronie, jeśli ujawni nieprawidłowości opinii publicznej. W myśl przywołanych przepisów na osobie, która chciałaby ubiegać się o status sygnalisty, będzie ciążył obowiązek powiadomienia o niezgodnych z prawem działaniach bezpośrednio organów państwa, takich jak prokuratura i policja lub Najwyższa Izba Kontroli. Projektodawcy nie przewidzieli bowiem żadnych uregulowań dotyczących tzw. zgłoszeń wewnętrznych (w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, tj. bezpośrednio swojemu przełożonemu lub pracodawcy). W związku z tym zaproponowane przez

projektodawców rozwiązania należy uznać w tym zakresie za niewystarczające.

Kolejnym rozwiązaniem, które budzi kontrowersje, jest fakt, że status sygnalisty nie będzie nabywało się po spełnieniu określonych przesłanek z mocy samego prawa. Zgodnie z przywołanym powyżej art. 61 ust. 1 projektu ustawy o jawności życia publicznego ochronę prawną sygnalistów będzie można nabyć wyłącznie na podstawie rozstrzygnięcia prokuratora, który będzie mógł wydać postanowienie w tym przedmiocie. Decyzja ta będzie arbitralna, ponieważ projektodawcy nie przewidzieli żadnych przesłanek, którymi prokurator powinien się kierować przy jej podejmowaniu. W konsekwencji osoby, które chciałby podjąć działania mające na celu zaniechanie dalszego naruszania przepisów prawa przez swojego pracodawcę, nie będą miały pewności, czy zostaną objęte stosowną ochroną.

Drugim istotnym z punktu widzenia sygnalistów aspektem są środki ochrony prawnej, które będą im przysługiwały. Po pierwsze, w art. 63 ust. 1 projektodawcy przewidzieli zakaz rozwiązania z sygnalistą umowy o pracę (czy też odpowiednio innego stosunku umownego), a także zakaz pogorszenia warunków wynikających z takiej umowy. Jest to kierunek słuszny i zasługujący na aprobatę. Krytyce należy jednakże poddać rozwiązania przewidziane w art. 63 ust. 3 projektu ustawy o jawności życia publicznego. Zgodnie z jego treścią prokurator, który nadał status sygnalisty, będzie mógł zezwolić na rozwiązanie stosunku łączącego sygnalistę z pracodawcą lub na zmianę warunków tego stosunku. Również w tym zakresie decyzja prokuratora będzie miała charakter całkowicie dowolny i uznaniowy. Projekt ustawy nie wskazuje bowiem przesłanek wydania zezwolenia na rozwiązanie lub zmianę stosunku prawnego łączącego sygnalistę z pracodawcą. Co więcej, nie przewidziano możliwości odwołania się, w tym na drodze sądowej, od rozstrzygnięcia prokuratora w tym przedmiocie. Kolejną istotną wadą projektu ustawy o jawności życia publicznego jest to, że pomija on regulację innych potencjalnych zachowań odwetowych w stosunku do sygnalisty. Z przedstawionej powyżej analizy wypływa wniosek, zgodnie z którym na podstawie proponowanych przez projektodawców rozwiązań nie można przewidzieć, czy w ogóle otrzyma się status sygnalisty, zaś w przypadku jego przyznania, jaki będzie zakres przyznanej ochrony.

W odpowiedzi na zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych przygotowały alternatywny projekt ustawy o ochronie sygnalistów [Projekt ustawy o ochronie sygnalistów, <http://www.sygnalista.pl/...>].

W odniesieniu do zarzutów stawianych rządowemu projektowi uregulowania statusu prawnego sygnalistów należy wskazać, że zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy o ochronie sygnalistów status ten będzie nabywany z mocy prawa po spełnieniu przewidzianych w ustawie przesłanek. Dzięki temu każda osoba chcąc podjąć działania zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w swoim miejscu pracy będzie mogła jednoznacznie ocenić, czy w okolicznościach, w których się znalazła, status sygnalisty będzie jej przysługiwał. Ponadto, przesłanki uzyskania szczególnej ochrony nie są zbyt restrykcyjne. Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy o ochronie sygnalistów należą do nich dokonanie w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową zgłoszenia nieprawidłowości w trybie określonym w ustawie lub udzielenie pomocy w dokonaniu zgłoszenia nieprawidłowości przez inną osobę, w szczególności poprzez dostarczenie tej osobie informacji o nieprawidłowości. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2 sygnalistą będzie mogła 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. Tym samym, w przeciwieństwie do regulacji przewidzianych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego, nie ograniczono katalogu spraw, które mogą być podnoszone przez sygnalistów. W projekcie organizacji pozarządowych mowa jest bowiem o wszystkich nieprawidłowościach, a nie jak w projekcie rządowym - o konkretnych ujętych w zamkniętym katalogu przestępstwach.

Co więcej, zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy przed dokonaniem zgłoszenia zewnętrznego (do opinii publicznej) sygnalista będzie miał obowiązek zgłoszenia nieprawidłowości do właściwych organów lub skorzystania z wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach, jeśli pracodawca taki system wprowadził. Dzięki zaproponowanemu rozwiązaniu sygnalista będzie mógł w pierwszej kolejności skorzystać ze ścieżki wewnątrz przedsiębiorstwa.

Ponadto w myśl art. 9 ust. 1 projektu dane osobowe sygnalisty oraz wszelkie dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości będą miały charakter poufny i nie będą podlegały ujawnieniu. Od zasady tajności danych osobowych sygnalisty będzie można odstąpić wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w art. 9 ust. 2 projektu ustawy. Zaliczają się do nich: wyraźna zgoda sygnalisty oraz zgoda sądu, jeżeli jest to niezbędne dla wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawie nieprawidłowości, dla ochrony ważnego interesu publicznego lub dla ochrony praw innych osób. Dodatkowe obustrzenie mające na celu rozszerzenie ochrony prawnej sygnalistów zostało sformułowane w art. 9 ust. 3 projektu. Zgodnie z jego treścią niedopuszczalne będzie uzależnianie przyjęcia zgłoszenia nieprawidłowości od uprzedniego wyrażenia przez sygnalistę zgody na ujawnienie jego danych. Dzięki proponowanym przez organizacje pozarządowe rozwiązaniom sygnalistom zostanie zapewniona anonimowość, dzięki której liczba ujawnianych nieprawidłowości ma szansę znacząco wzrosnąć.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia sygnalistów zagadnieniem jest katalog działań zakazanych ze strony pracodawców w zakresie ochrony praw pracowniczych. W art. 10 ust. 1 wskazano, że do zakazanych działań odwetowych należą w szczególności: rozwiązanie stosunku prawnego łączącego sygnalistę z pracodawcą lub zmiana jego warunków na mniej korzystny dla zatrudnionego, przeniesienie sygnalisty na inne stanowisko służbowe lub zmiana miejsca wykonywania obowiązków wynikających z umowy, wprowadzanie istotnych zmian dotyczących zakresu obowiązków sygnalisty lub zakresu współpracy z sygnalistą, wymierzanie kar dyscyplinarnych lub podejmowanie innych niekorzystnych dla sygnalisty decyzji personalnych, nierówne, niesprawiedliwe lub dyskryminujące traktowania sygnalisty oraz podejmowanie innych działań, których celem lub skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty. Istotne jest jednakże to, że wskazane powyżej działania są zakazane, jeżeli działania zostały podjęte w związku z dokonaniem przez sygnalistę zgłoszeniem nieprawidłowości. W projekcie ustawy przewidziano również dotkliwe sankcje za naruszenie omówionych powyżej zakazów. Po pierwsze, zgodnie z art. 10 ust. 2 projektu ustawy czynności prawne lub decyzje personalne o charakterze działań odwetowych podjęte wobec sygnalisty w okresie 3 lat od dnia powzięcia przez pracodawcę informacji o fakcie

dokonania zgłoszenia są z mocy prawa nieważne. Co istotne, ciężar udowodnienia, że zakazane działania podjęte wobec sygnalisty, które spowodowały pogorszenie jego sytuacji, nie miały charakteru działań odwetowych, spoczywa na pracodawcy (art. 10 ust. 3 projektu ustawy o ochronie sygnalistów). Po drugie, w myśl art. 10 ust. 4 sygnaliście, którego sytuacja uległa pogorszeniu na skutek podjętych wobec działań odwetowych, będzie przysługiwało od pracodawcy zadośćuczynienie w wysokości proporcjonalnej do stopnia tego pogorszenia, nie mniejszej jednak niż 10.000 zł. Po trzecie, niezależnie od zadośćuczynienia sygnalista będzie mógł żądać przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach albo jeśli przywrócenie do pracy byłoby niemożliwe lub niecelowe, odszkodowania w wysokości równej dwuletniemu wynagrodzeniu otrzymywanemu na ostatnio zajmowanym stanowisku. Tym samym regulacje przewidziane w projekcie ustawy zaproponowanym przez organizacje pozarządowe zdecydowanie lepiej chroni sygnalistów przez działaniami odwetowymi pracodawców.

Kolejnym ciekawym rozwiązaniem zaproponowanym przez organizacje pozarządowe jest utworzenie Komisji do Spraw Ochrony Sygnalistów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 projektu ustawy miałyby ona liczyć 21 członków. W jej skład wchodziłoby Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele rządu, przedstawiciele pracowników, przedstawiciele pracodawców oraz organizacji pozarządowych. Zgodnie z art. 16 do zadań Komisji należałoby w szczególności: gromadzenie informacji o zgłoszeniach nieprawidłowości otrzymanych przez właściwe organy, w tym o liczbie otrzymanych zgłoszeń, rodzaju zgłaszanych nieprawidłowości oraz działaniach podjętych w następstwie ich otrzymania lub sposobie załatwienia sprawy, monitorowanie sposobu postępowania z otrzymanymi zgłoszeniami przez właściwe organy, opracowywanie rekomendacji i zaleceń dla wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących statusu prawnego i ochrony sygnalistów, a także upowszechnianie standardów ochrony sygnalistów oraz współpraca z innymi organami, organizacjami pozarządowymi i instytucjami w zakresie promowania najlepszych standardów procedur zgłaszania nieprawidłowości oraz budowania środowiska zawodowego sprzyjającego informowaniu o nieprawidłowościach. Powołanie takiego organu byłoby niezwykle przydatne szczególnie w pierwszej fazie funkcjo-

nowania nowych regulacji wprowadzających unormowanie statusu prawnego sygnalisty, kiedy określone standardy postępowania wobec nich dopiero będą się kształtowały.

Podsumowanie

Przedstawiona powyżej analiza jednoznacznie przesądza o ogromnym znaczeniu sygnalistów dla prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego. Pozytywnym zjawiskiem jest więc z pewnością to, że w Polsce rozpoczęto prace nad uregulowaniem statusu prawnego sygnalistów. Na marginesie tylko należy zauważyć, że waga tego zagadnienia jest dostrzegana także na szczeblu unijnym. W Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim trwają bowiem prace nad projektem dyrektywy dotyczącej ochrony sygnalistów [<https://www.blog.ey.pl/...>].

W odniesieniu do stanu obecnego wskazać należy, że z uwagi na brak stosownych regulacji brakuje szczególnej ochrony prawnej sygnalistów. Przewidziane natomiast w projekcie ustawy o jawności życia publicznego regulacje prawne nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań. Podniesienia wymaga, że tak dalece niedopracowana regulacja nie będzie zachęcała sygnalistów do informowania o nieprawidłowościach i zagrożeniach dla interesu publicznego. Powyższy wniosek wynika przede wszystkim z daleko idącej uznaniowości nadawania statusu sygnalisty, potęgowanej szeroką swobodą prokuratora w tym zakresie. Ponadto możliwość uzyskania tego statusu została znacząco ograniczona przez zakres podmiotowy spraw ujętych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego. Natomiast w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów uznaniowy charakter nadawania statusu sygnalisty został zastąpiony uzyskaniem go z mocy prawa po spełnieniu ustawowych przesłanek, zaś katalog zgłaszanych przez sygnalistów nieprawidłowości nie został w żaden sposób ograniczony. W związku z tym, jednoznacznie można postawić tezę, zgodnie z którą alternatywny projekt ustawy przygotowany przez organizacje pozarządowe zdecydowanie lepiej oddaje potrzeby sygnalistów i należy dążyć do wprowadzenia go do polskiego systemu prawa.

Bibliografia

<http://innpoland.pl/142311,kim-jest-christopher-wylie> [data dostępu 17.06.2018]

<https://www.blog.ey.pl/audytsledczy/sygnalista-pod-ochrona-unii-co-moze-przyniesc-nowa-dyrektywa/> [data dostępu 17.06.2018]

<https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/luxleaks-sad-luksemburgu-uchylil-wyrok-skazujacy-sygnaliste/> [data dostępu 17.06.2018]

Projekt ustawy o jawności życia publicznego,

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465433#12465433> [data dostępu 17.06.2018]

Projekt ustawy o ochronie sygnalistów, <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/> [data dostępu 17.06.2018]

Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego,

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465401#12465401> [data dostępu 17.06.2018]