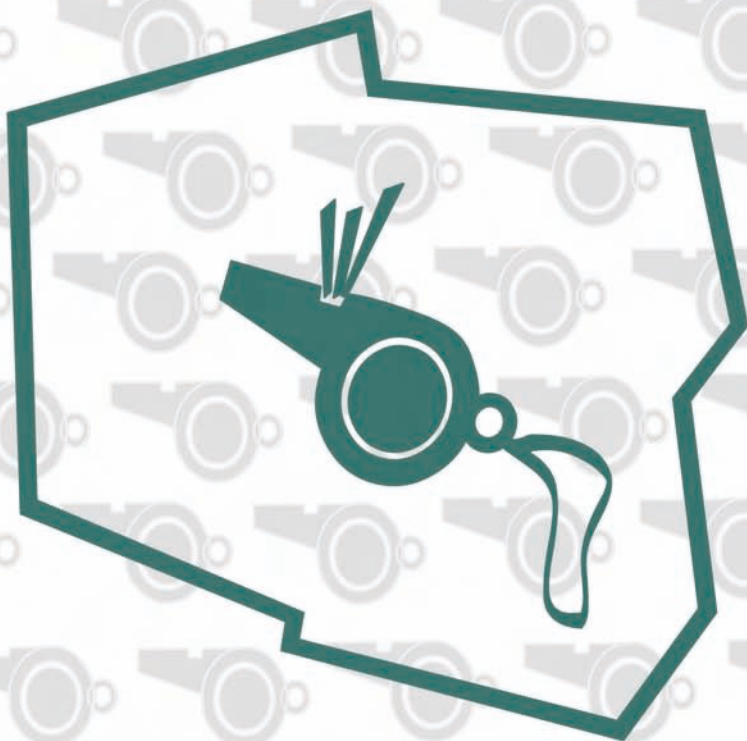


2(7)

ISSN 2083-7127

# PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY

CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO



WARSZAWA 2016

2(7)

**PRZEGLĄD**



**ANTYKORUPCYJNY**

**CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO**

**Sygnaliści**

**WARSZAWA 2016**

# Redaktor naczelny:

Iwona Czerniec

## ADRES REDAKCJI:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

## PROJEKT OKŁADKI I SKŁAD:

Wydawnictwo Centralne Biuro Antykorupcyjne

## DRUK:

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Nakład: 300 egz.

ISSN 2083-7127

### Warunki zamieszczania prac

Artykuły do „Przeglądu Antykorupcyjnego” należy przekazywać do Redakcji (w wersji elektronicznej w formacie \*.doc) na adres:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa  
lub e-mail redaktora naczelnego: iwona.czerniec@cba.gov.pl.

Każdorazowo opracowanie należy opatrzyć imieniem i nazwiskiem Autora, nazwą reprezentowanej instytucji, ewentualnie zajmowanym stanowiskiem, tytułem naukowym, stopniem wojskowym etc.

Materiały przekazywane do druku powinny mieć ujednoczoną formę. Treść artykułu (bez przypisów i bibliografii) nie powinna przekroczyć 18 tysięcy znaków ze spacjami. W przypadku dłuższych opracowań sugerowane jest podzielenie materiału na kolejne edycje kwartalnika. Powoływanie się w przypisach na stronę internetową wymaga podania jej adresu URL oraz daty, kiedy dana treść była dostępna.

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść przekazaną przez Autora, a także zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek stylistycznych oraz skracania i uzupełniania artykułów bez naruszania myśli Autora.

Redakcja informuje, iż publikowanie w „Przeglądzie Antykorupcyjnym” odbywa się nieodpłatnie. Egzemplarze czasopisma w wersji drukowanej udostępniane są również bezpłatnie Autorom artykułów oraz instytucjom współpracującym z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Ponadto każdorazowo są one zamieszczane w wersji do pobrania na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tj. [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl) oraz [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl).

## SPIS TREŚCI

<b>1</b>	<b>Sygnaliści. Stan prawny</b> MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Postać złej nowiny. Rola i sytuacja sygnalistów w Polsce i na świecie</b> A. KOBYLIŃSKA	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych</b> A. WOJCIECHOWSKA-NOWAK	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Whistleblower. Sygnalista w Polsce</b> M. KOŁDYS	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>Sygnalista. Bohater czy zdrajca</b> M. GOMOŁA	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Sygnalizowanie nieprawidłowości (whistleblowing)</b> P. CHMIEL	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>Platforma e-learningowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego</b>	<b>45</b>





Szanowni Czytelnicy,

Przekazujemy na Państwa ręce kolejne wydanie czasopisma Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niniejszy numer Przeglądu Antykorupcyjnego poświęcony jest tematowi sygnalistów – osób, które działając w dobrej wierze oraz w obronie wartości istotnych z punktu widzenia interesu społecznego, decydują się ujawnić nieprawidłowości zaobserwowane w otoczeniu zawodowym.

Mimo że podjęte w tym wydaniu czasopisma zagadnienie nie jest w Polsce tematem nowym, to wciąż jest mało znane. Jak wskazują liczne badania, rola sygnalistów jest niezwykle ważna, ponieważ to oni stanowią główne źródło informacji o nieprawidłowościach. Tego typu aktywność jest nierzadko jedyną drogą do wykrycia niepożądanych działań zagrażających wartościom istotnym z punktu widzenia interesu publicznego. Często są to takie nielegalne i nieetyczne zachowania jak korupcja, malwersacje finansowe czy ustawianie przetargów.

Należy podkreślić istotę sygnalizowania nieprawidłowości, która polega na wczesnym ostrzeżeniu o zagrożeniach, dającym organizacji szansę na wyeliminowanie niepożądanych zjawisk. Jednak taki schemat możliwy jest wyłącznie w organizacjach z założenia działających w sposób etyczny, posiadających przyjęte standardy i polityki działania.

Mimo niezaprzeczalnych korzyści wynikających dla społeczeństwa z aktywności sygnalistów, często są oni postrzegani w negatywnym świetle, a jednym z najczęstszych zarzutów formułowanych wobec nich jest donosicielstwo. Takie osoby niejednokrotnie stają się ofiarami represji i działań odwetowych. W obliczu braku dostatecznych mechanizmów ochrony sygnalistów w wielu przypadkach osoba będąca świadkiem nieprawidłowości staje przed licznymi dylematami odnoszącymi się do ryzyka związanego z ujawnieniem zaobserwowanych nadużyć. Nierzadko staje ona przed wyborem między obawą o ewentualne represje a realizacją wewnętrznej potrzeby sprawiedliwości.

Zdaniem ekspertów kluczowa w tym obszarze jest potrzeba prawnego uregulowania pozycji osób ujawniających nieprawidłowości. Obecny stan prawny, w tym przepisy kodeksu pracy, nie gwarantuje dostatecznej ochrony sygnalistów, np. poprzez zabezpieczenie przed takimi negatywnymi konsekwencjami jak działania odwetowe pracodawcy, skutkujące utratą pracy i brakiem perspektyw zawodowych.

Pomimo braku przepisów prawa powszechnie obowiązującego, należy odnotować pewne zmiany legislacyjne, implementowane do regulacji sektorowych określających funkcjonowanie rynku finansowego. W listopadzie 2015 r. na mocy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, wprowadzono obowiązek

*funkcjonowania efektywnych systemów whistleblowingu, obejmujący instytucje kredytowe. W celu wprowadzenia ochrony sygnalistów, odnoszącej się do wszystkich przedsiębiorstw działających na rynku usług finansowych, zaimplementowano Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, obowiązujące w Polsce od 3 lipca 2016 r. Choć powyższe rozwiązania aktualnie są wprowadzane jedynie w instytucjach rynku finansowego, w perspektywie mogą nimi zostać objęte także inne podmioty.*

*Uznając za zasadną jak najszerszą popularyzację podejmowanego zagadnienia, serdecznie polecamy Państwa uwadze niniejsze wydanie Przeglądu Antykorupcyjnego.*

*Redakcja*

# SYGNALIŚCI. STAN PRAWNY

Opracowano na podstawie informacji przekazanej przez  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

1

Szereg przepisów Kodeksu pracy zabezpiecza prawa pracownika przed bezprawnym wyciągnięciem wobec niego konsekwencji w związku z ujawnieniem określonych informacji dotyczących stwierdzonych działań sprzecznych z prawem.

Do przepisów tych należą w pierwszej kolejności przepisy zakazujące dyskryminacji, w tym dyskryminacji w zatrudnieniu. Art. 11<sup>2</sup> Kodeksu pracy stanowi, że pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków. Ponadto z art. 11<sup>3</sup> Kodeksu pracy wynika, że jakkolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie – jest niedopuszczalna. Ponadto zgodnie z art. 18<sup>3a</sup> § 1-2 Kodeksu pracy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na ww. przesłanki. Równe traktowanie w zatrudnieniu oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób z określonych wyżej przyczyn. Pragnę zwrócić uwagę, że w myśl art. 18<sup>3a</sup> § 5 Kodeksu pracy przejawem

dyskryminowania jest także m.in. niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (molestowanie).

Biorąc pod uwagę powyższe, pracownik, który czuje się przez pracodawcę dyskryminowany – w rozumieniu wskazanych przepisów – może skorzystać ze stosownych uprawnień w celu ochrony przed dyskryminacją z jakiegokolwiek względu, w tym dyskryminacją spowodowaną ujawnieniem przez niego nieprawidłowości, mających miejsce w zakładzie pracy, czyli także z powodu uznania za whistleblowera (inne określenia to sygnalista lub demaskator).

Osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów (art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy). Ponadto przepisy gwarantują takiemu pracownikowi, że skorzystanie przez niego z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie może być podstawą niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracow-

nika, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy lub jego rozwiązanie bez wypowiedzenia (art. 18<sup>3e</sup> § 1 Kodeksu pracy). Jednocześnie w świetle art. 18<sup>3e</sup> § 2 Kodeksu pracy powyższa ochrona obejmuje również pracownika, który udzielił w jakiegokolwiek formie wsparcia pracownikowi korzystającemu z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

Jeżeli działań pracodawcy, będących wynikiem sygnalizowania nieprawidłowości w miejscu pracy, nie można zakwalifikować jako dyskryminacji, bowiem odnoszą się one nie tyle do niekorzystnego traktowania pracownika w zatrudnieniu, co do pracownika jako osoby – można dokonać ich oceny w świetle przepisów zakazujących mobbingu w zakładzie pracy. Zgodnie z art. 94<sup>3</sup> § 2 Kodeksu pracy mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Pracodawca jest obowiązany przeciwdziałać mobbingowi. Obowiązek taki nakłada na niego art. 94<sup>3</sup> § 1 Kodeksu pracy. Na mocy § 3 ww. artykułu pracownik, u którego mobbing wywołał rozstrój zdrowia, może dochodzić od pracodawcy odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Natomiast pracownik, który wskutek mobbingu rozwiązał umowę o pracę, ma prawo dochodzić od pracodawcy odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie odrębnych przepisów (art. 94<sup>3</sup> § 4).

Przepisy prawa pracy zapewniają także ochronę pracownikom, którzy zostali zwolnieni z pracy bezpodstawnie lub z naruszeniem przepisów. W razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd pracy – stosownie do żądania pracownika – orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umo-

wa uległa już rozwiązaniu – o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu (art. 45 § 1 Kodeksu pracy). Roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowanie przysługuje także pracownikowi, z którym rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów o pracę w tym trybie (art. 56 § 1 Kodeksu pracy). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podana pracownikowi przyczyna wypowiedzenia powinna być prawdziwa i konkretna (uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85 OSNCP 1985, nr 11, poz. 164). Wypowiedzenie nie może być również elementem szykany wobec pracownika. Ponadto Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż „podanie w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny pozornej (nieprawdziwej, nierzeczywistej, nieistniejącej) jest równoznaczne z brakiem wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, co oznacza, że wypowiedzenie jest nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 Kodeksu pracy. Taki sam skutek wywołuje ocena, że przyczyna wypowiedzenia co prawda istniała, ale była – ze względu na jej wagę lub charakter – niewystarczająca dla skutecznego dokonania wypowiedzenia” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., III PK 34/09, LEX nr 560866).

Warto również odnotować wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2013 r., I PK 48/13, w którym uznano, iż pracownik ma prawo do dozwolonej, publicznej krytyki przełożonego (prawo do *whistleblowingu*, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy, polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli), gdy nie prowadzi to do naruszenia jego obowiązków pracowniczych, polegających w szczególności na dbaniu o dobro zakładu pracy i zachowaniu w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (obowiązek lojalności; nienaruszania interesów pracodawcy – art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy), a także na przestrzeganiu zakładowych zasad współżycia społecznego (art. 100 § 2 pkt 6 Kodeksu pracy).

Szczegółowe regulacje dotyczą również ujawniania informacji na temat działań sprzecznych z prawem z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Funkcjonują bowiem odpowiednie struktury, do których zadań należy m.in. przekazywanie informacji o zagrożeniach dla życia i zdrowia pracowników. Należy tu wymienić w szczególności: społecznych inspektorów pracy (art. 18<sup>5</sup> Kodeksu pracy oraz Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy – Dz. U. Nr 35, poz. 163, z późn. zm.), komisję bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 237<sup>12</sup> i 237<sup>13</sup> Kodeksu pracy), służbę bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 237<sup>11</sup> Kodeksu pracy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy – Dz. U. Nr 109, poz. 704, z późn. zm.).

Spółeczna inspekcja pracy sprawuje społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (bhp). Do uprawnień społecznej inspekcji pracy należy m.in. informowanie pracodawcy o nieprzestrzeganiu przepisów prawa pracy, w tym dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, wydawanie pracodawcy zaleceń usunięcia stwierdzonych uchybień lub wstrzymania pracy w razie bezpośredniego zagrożenia wypadkiem przy pracy oraz współdziałanie z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie zadań społecznej inspekcji pracy. Należy zaznaczyć, że w czasie trwania mandatu oraz roku po jego wygaśnięciu społeczny inspektor pracy jest chroniony przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę, w związku ze swoją działalnością.

Komisja bhp, złożona z przedstawicieli pracodawcy i pracowników, powinna działać jako organ doradczy i opiniodawczy u pracodawców zatrudniających ponad 250 pracowników. Zadaniem komisji bhp jest m.in. dokonywanie przeglądu warunków pracy oraz formułowanie wniosków dotyczących poprawy warunków pracy.

Służba bhp pełni u pracodawcy funkcje doradcze i kontrolne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Do jej zadań należy m.in.: przeprowadzanie kontroli warunków pracy oraz przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bieżące informowa-

nie pracodawcy o stwierdzonych zagrożeniach zawodowych wraz z wnioskami zmierzającymi do usuwania tych zagrożeń. Służba bhp jest uprawniona m.in. do: występowania do osób kierujących pracownikami z zaleceniami usunięcia stwierdzonych zagrożeń wypadkowych i szkodliwości zawodowych oraz uchybień w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, niezwłocznego wstrzymania pracy maszyny lub innego urządzenia technicznego w razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracownika albo innych osób, wnioskowania do pracodawcy o niezwłoczne wstrzymanie pracy w zakładzie pracy, w jego części lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę do wykonywania pracy, w wypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracowników albo innych osób. Co istotne, pracownik wykonujący u pracodawcy zadania służby bhp nie może ponosić jakichkolwiek niekorzystnych następstw z powodu wykonywania zadań i uprawnień tej służby.

Ponadto w świetle art. 237<sup>11a</sup> Kodeksu pracy – wszystkie działania związane z bezpieczeństwem i higieną pracy pracodawca konsultuje z pracownikami lub ich przedstawicielami, a także pracownicy lub ich przedstawiciele mogą przedkładać pracodawcy wnioski w sprawie eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zawodowych. Na umotywowany wniosek pracowników lub ich przedstawicieli dotyczący zagrożeń zdrowia i życia – inspektorzy pracy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzają kontrole oraz stosują środki prawne przewidziane w przepisach o Państwowej Inspekcji Pracy.

W związku z udziałem w powyższych działaniach pracownicy lub ich przedstawiciele (również wchodzący w skład komisji bhp) nie mogą ponosić jakichkolwiek niekorzystnych dla nich konsekwencji.

Instytucją ustawowo powołaną do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy jest Państwowa Inspekcja Pracy (art. 1 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2012 r., poz. 404). W razie wątpliwości pracowników, dotyczących zgodności z prawem postępowania pracodawcy, istnieje możliwość zwrócenia się o pomoc, w tym także z wnioskiem o podję-



1

cie interwencji, do właściwego miejscowo okręgowego inspektoratu pracy. Państwowa Inspekcja Pracy została bowiem wyposażona w odpowiednie uprawnienia i środki umożliwiające wykonywanie zadań związanych z nadzorem i kontrolą, a także egzekwowaniem przestrzegania przez pracodawców obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 23 ust. 2 Ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy,

jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że udzielenie inspektorowi pracy informacji w sprawach objętych kontrolą mogłoby narazić pracownika na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia tej informacji, inspektor pracy może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości tego pracownika, w tym danych osobowych. □

# POŚLAŃCY ZŁEJ NOWINY. ROLA I SYTUACJA SYGNALISTÓW W POLSCE I NA ŚWIECIE

Aleksandra Kobylińska  
Instytut Spraw Publicznych  
Szkoła Nauk Społecznych PAN

2

## WSTĘP

Gdy opinia publiczna dowiaduje się o skandalach korporacyjnych, takich jak głośny upadek amerykańskiego giganta Enron czy o katastrofach, których przykładem mogą być powtarzające się tragiczne wypadki w polskich kopalniach, powraca pytanie, czy można było zapobiec tym dramatycznym wydarzeniom. Przy bliższej analizie często okazuje się, że patologie od dawna kwitły w firmie czy instytucji, a ich istnienie było tajemnicą poliszynela. Naukowcy analizujący wielkie afery korporacyjne<sup>1</sup> wskazali, że tam, gdzie dochodzi do nadużyć, bardzo ciężko ten proces zatrzymać. Spirala nieprawidłowości nakręca się im bardziej organizacja jest zamknięta i przekonana o swojej wyjątkowości. Proces narastania nieprawidłowości w firmach i instytucjach jest wzmacniany przez typowe mechanizmy funkcjonowania grupy społecznej: skłonność do konformizmu, podporządkowanie się autorytetowi przełożonych czy niechęć do łamania solidarności grupowej. Dlatego tak kluczowe znaczenie mają narzędzia, które umożliwiają organizacjom oczyszczenie się z patologii. Szczególne miejsce wśród nich

zajmuje *whistleblowing* – interwencja ze strony pracownika, który, będąc świadkiem nadużyć, przekazuje o nich informacje właściwym organom wewnętrznym lub zewnętrznym. Bycie sygnalistą ma jednak poważną cenę. Osoby, które decydują się na zerwanie zmywu milczenia wokół nieprawidłowości, muszą się liczyć z bardzo daleko idącymi konsekwencjami. Wielu sygnalistów doświadcza nie tylko niechęci pracodawcy i otoczenia zawodowego, ale także nieodwracalnych zmian w życiu zawodowym i osobistym. Niniejszy artykuł jest próbą naświetlenia roli i sytuacji osób ujawniających nieprawidłowości.

Rozważania dotyczące polskich sygnalistów powstały w oparciu o materiał zgromadzony na potrzeby raportu Instytutu Spraw Publicznych „Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć”. Szczegółowej analizie poddano w nim 12 przypadków *whistleblowingu* w Polsce, które wydarzyły się w różnego typu instytucjach – urzędach administracji centralnej i lokalnej, służbach mundurowych, uczelniach wyższych, w służbie zdrowia, w sektorze pozarządowym i w biznesie. Ujawnione przez sygnalistów sprawy dotyczyły m.in. ustawienia przetargu w instytucji publicznej, łamania praw pracowniczych przez dużą sieć handlową, nadużyć w firmie farmaceutycznej, zatuszowanej przez kierownictwo próby gwałtu na jednej z pracownic,

<sup>1</sup> N.A. den Nieuwenboer, M. Kaptein, *Spiraling Down into Corruption: A Dynamic Analysis of the Social Identity Processes that Cause Corruption in Organizations to Grow*, „Journal of Business Ethics” 2008, Vol. 83.

nieuzasadnionego stosowania inwazyjnej procedury medycznej w placówce służby zdrowia czy plagiatu na uczelni wyższej. Na podstawie wywiadów pogłębionych z sygnalistami i analizy dokumentów odtworzono szczegółowy przebieg poszczególnych historii, co pozwoliło lepiej zrozumieć sytuację whistleblowerów w Polsce i problemy, z jakimi się zmagają. W niniejszym tekście odwołuję się do najistotniejszych konkluzji z raportu, a także sięgam po dostępne opracowania i dane dotyczące sygnalistów w innych krajach.

## OGÓLNE UWAGI O WHISTLEBLOWINGU I ROLI SYGNALISTY

Whistleblowing jest pojęciem zapożyczonym z języka angielskiego, które nie doczekało się zadowolającego polskiego odpowiednika. Jest ono różnie rozumiane i definiowane, dlatego warto na wstępie sprecyzować, co się przez nie rozumie. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmujemy, że whistleblowing to ujawnianie w dobrej wierze istotnych nieprawidłowości, do jakich dochodzi w organizacji, przez osobę związaną z tą organizacją stosunkiem lojalności.

Nie ma firmy ani instytucji, która byłaby wolna od ryzyka wystąpienia takich czy innych nadużyć. Whistleblowing może występować wszędzie tam, gdzie w ramach sformalizowanej struktury organizacyjnej pojawiają się patologie, a więc we wszystkich typach podmiotów publicznych, prywatnych czy społecznych (w niniejszym artykule umownie określanymi jako organizacja). Sygnalistą może zostać każda osoba, która posiada wewnętrzną wiedzę na temat organizacji i zdecyduje się ujawnić panujące w niej nieprawidłowości. Dotyczy to zarówno pracowników etatowych, jak i współpracowników, stażystów czy konsultantów, a także byłych pracowników. Dla uproszczenia w ramach niniejszego artykułu wszystkie te kategorie osób określam mianem pracownika.

W wielu przypadkach nie jest oczywiste, czy daną sytuację możemy zakwalifikować jako whistleblowing – zwłaszcza że jest on

różnie definiowany w literaturze. Niektórzy autorzy – tak jak australijski profesor Peter B. Jubb – stoją na stanowisku, że pojęcie to powinno obejmować tylko sytuacje, w których informacje o nieprawidłowościach przekazuje się instytucji zewnętrznej zdolnej do podjęcia reakcji na stwierdzone patologie<sup>2</sup>. W innych przypadkach whistleblowing utożsamia się z przekazaniem informacji na forum organizacji w ramach specjalnych wewnętrznych systemów przeznaczonych do zgłaszania nieprawidłowości<sup>3</sup>. Kontrowersje budzi także kwestia, czy za sygnalistę możemy uznać osobę na jakimkolwiek etapie czynnie uwikłaną w nadużycia.

W świetle pojemnej definicji whistleblowingu zaproponowanej w niniejszym artykule, zjawisko to może przyjmować bardzo różne scenariusze, zależnie od okoliczności. Sygnalista może przekazać informację o nadużyciach w ramach organów wewnętrznych organizacji lub zwrócić się z tą sprawą do instytucji zewnętrznej. Osoby alarmujące o nieprawidłowościach mogą to robić jawnie, z otwartą przyłbicą, ale też zgłosić sygnał anonimowy. Sygnalistami zostają osoby na różnych szczeblach struktury organizacyjnej – od szeregowych pracowników po samodzielnych specjalistów czy członków kadry kierowniczej. Whistleblowerem może stać się pracownik, który uczestniczył w nadużyciach, a na którymś etapie zdecyduje się na zerwanie zmywu milczenia. Warunkiem uznania osoby informującej o nieprawidłowościach za sygnalistę jest dobra wiara – a więc uzasadnione przekonanie, że przekazywane informacje są zgodne z rzeczywistością.

Dlaczego whistleblowing odgrywa tak istotną rolę w organizacjach? Po pierwsze dlatego, że aktywność sygnalistów jest często jedynym sposobem na ukrócenie nieprawidłowości, które mogą zagrażać wartościom ważnym z punktu widzenia interesu społecz-

<sup>2</sup> P.B. Jubb, *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, *Journal of Business Ethics* Vol 21 No. 1, Aug. 1999, s. 78.

<sup>3</sup> Patrz np.: *Badanie przestępczości gospodarczej Polska 2014 – prezentacja raportu*, 12 marca 2014 r. – [http://www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/assets/pwc\\_polska\\_badanie\\_global\\_economic\\_crime\\_survey\\_2014\\_prezentacja.pdf](http://www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/assets/pwc_polska_badanie_global_economic_crime_survey_2014_prezentacja.pdf) [dostęp: 17 listopada 2015 r.].

nego<sup>4</sup>. Dzięki zaangażowaniu pracowników będących świadkami nadużyć wychodzą na jaw oszustwa instytucji finansowych, skandale korupcyjne w sektorze publicznym, nadużycia przedsiębiorstw zagrażające zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi czy łamanie praw obywatelskich przez agendy rządowe. Jak pokazują wyniki badań, whistleblowing jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów wykrywania nieprawidłowości w firmach, bardziej efektywnym niż inne, przeznaczone do tego narzędzia, takie jak nadzór kierownictwa czy audyt wewnętrzny<sup>5</sup>.

W amerykańskim dyskursie publicznym dla zobrazowania roli sygnalistów w firmach i instytucjach używa się czasem metafory kanarka w kopalni węgla<sup>6</sup>. Idiom ten nawiązuje do stosowanego dawniej w kopalniach naturalnego systemu ostrzegania o zagrożeniu wybuchem. Górnicy zabierali ze sobą pod ziemię kanarki, które odznaczają się wysoką wrażliwością na metan. Na podstawie obserwacji zachowania ptaków można było rozpoznać, czy stężenie groźnych dla człowieka gazów staje się niebezpieczne. Śmierć kanarków była sygnałem do natychmiastowej ewakuacji.

Metafora sugeruje, że rolą sygnalisty jest wczesne ostrzeżenie o zagrożeniu. Daje ono organizacji szansę na naprawę błędów zanim dojdzie do wybuchu – a więc eskalacji nieprawidłowości na taką skalę, że staną się zagrożeniem dla społeczeństwa, a także położą się cieniem na reputacji firmy czy instytucji. Możliwe jest to jednak tylko w organizacjach, które z założenia działają etycznie, świadomie budują wewnętrzne standardy i mają przemyślaną politykę umożliwiającą wychwytywanie i reagowanie na sygnały o nadużyciach.

Metafora kanarka w kopalni węgla w jeszcze innym aspekcie może trafnie odnosić się do sytuacji sygnalistów. Kanarek ponoszący

śmierć, gdy ostrzega przed niebezpieczeństwem, to smutny obraz położenia osoby, która ma odwagę zaalarmować o nadużyciach. W wielu przypadkach taka decyzja nieodwracalnie zmienia życie sygnalistów, prowadząc do utraty pracy i perspektyw zawodowych, środków do życia, a także skutkując poważnymi problemami emocjonalnymi i rodzinnymi.

## DYLEMATY SYGNALISTY

Osoba, która w swoim otoczeniu zawodowym jest świadkiem nieprawidłowości, staje przed licznymi dylematami: czy reagować, do kogo się zwrócić, w jaki sposób przekazać informację, jak udowodnić swoje przypuszczenia.

Pracownik, który w firmie lub instytucji obserwuje istotne nadużycia, musi w pierwszej kolejności wyłamać się z najbardziej typowego schematu reakcji na takie sytuacje – czyli z postawy biernego przyzwolenia<sup>7</sup>. Aby stać się sygnalistą, potrzebna jest pewna doza niezależności i nonkonformizmu, które pozwolą podjąć ryzyko związane z zakwestionowaniem panującego w organizacji porządku. Jak wynikało z wywiadów przeprowadzonych na potrzeby raportu Instytutu Spraw Publicznych, dla części whistleblowerów reakcja na nadużycia była konsekwencją dokonania fundamentalnego wyboru etycznego podyktowanego wewnętrznym poczuciem przyzwoitości, potrzebą sprawiedliwości czy empatią wobec osoby doznającej krzywdy<sup>8</sup>. Niektórzy traktowali swoje działania związane z ujawnieniem nieprawidłowości jako nieodłączną i naturalną konsekwencję rzetelnego podejścia do swoich obowiązków zawodowych. Zdarzało się, że sygnaliści byli motywowani także obawą przed przypisaniem im współuczestnictwa w nieprawidłowościach, gdyby sprawa wyszła na jaw.

Bardzo podobny katalog motywacji znajdziemy w ciekawym studium nad motywacjami amerykańskiego sektora farmaceutycznego<sup>9</sup>. Pytani o swoje motywacje, badani mówili o poczuciu re-

<sup>4</sup> G. Dehn, R. Calland, *Whistleblowing – The State of the Art* [w:] *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, Public Concern at Work and Open Democracy Advice Centre, 2004, s. 1.

<sup>5</sup> PwC Investigation and Forensic Services (2007), *Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey*.

<sup>6</sup> T. Devine, T.F. Maassarani, *The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth*, Government Accountability Project, San Francisco 2011, s. 8.

<sup>7</sup> G. Dehn, R. Calland, *op. cit.*, s. 2.

<sup>8</sup> A. Kobylńska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć*, Instytut Spraw Publicznych 2015.

<sup>9</sup> A.S. Kesselheim, et al., *Whistle-Blowers Experiences in Fraud Litigation against Pharmaceutical Companies*, The New England Journal of Medicine 2010, 362, s. 1835.

telności (integryty), potrzebie sprawiedliwości, pobudkach altruistycznych czy chęci działania na rzecz dobra publicznego, wreszcie, w ostatniej kolejności – o obawach, że przypisane im zostanie współuczestnictwo w nadużyciach.

Prawdopodobnie najtrudniejszym dylematem, który stoi przed osobą dowiadującą się o nieprawidłowościach, jest problem lojalności wobec organizacji i współpracowników. Jeśli pracownik decyduje się przekazać informacje o nadużyciach u pracodawcy jakiegokolwiek instytucji zewnętrznej, ściąga na siebie odium zdrajcy i donosiela. Whistleblowing bardzo często wiąże się także z koniecznością złamania solidarności grupowej, jeśli sprawa dotyczy kogoś ze współpracowników. Norma lojalności jest jedną fundamentalnych zasad życia społecznego, a ci, którzy się z niej wyłamują, są najczęściej surowo piętnowani. Jak wskazuje prof. Lewicka-Strzałecka, katalog epitetów, którymi dysponuje nasz język na określenie takich osób, jest przebogaty, wśród nich: kapuś, cyngiel, kabel, delator, szpicel, denuncjator, konfident, kret, kapusta, śpoch, informator, skarżypyta, agent, wtyczka, ucho<sup>10</sup>. Choć whistleblower w istocie działa na rzecz dobra szerszej społeczności: obywateli, konsumentów, a często także w szeroko rozumianym interesie samej organizacji, która dostaje szansę na oczyszczenie, bardzo rzadko znajduje uznanie w swoim środowisku zawodowym.

Osoba, która zdecyduje się na ujawnienie nadużyć, staje przed kolejnym dylematem – do kogo się zwrócić ze swoimi obserwacjami lub podejrzeniami. Pracownik może podjąć próbę rozwiązania problemu wewnątrz organizacji lub przekazać sprawę instytucji zewnętrznej. Polscy sygnaliści w opisanych przypadkach<sup>11</sup> informowali przede wszystkim swoich przełożonych. W części sytuacji, jeśli próba interwencji wewnętrznej nie powiodła się lub gdy była oczywiście bezzasadna (w nadużycia czynnie zaangażowane było samo kierownictwo), pracownicy decydowali się zwrócić do organów zewnętrznych. Tendencję tę potwierdzają

zagraniczne dane. Badanie dotyczące whistleblowingu w Wielkiej Brytanii pokazało, że 82% osób przekazywało sygnał wewnętrzny, a tylko w 18% przypadków podjęto jakąkolwiek próbę interwencji w instytucjach zewnętrznych<sup>12</sup>. Z raportu U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), która przyjmuje zgłoszenia od whistleblowerów z amerykańskich instytucji sektora finansowego, wynika, że w 80% sytuacji sygnaliści starali się wcześniej rozwiązać problem na forum wewnętrznym<sup>13</sup>. Jest to o tyle istotne, że SEC oferuje wysokie nagrody finansowe dla osób, które przekażą jej szczególnie cenne informacje.

W niektórych przypadkach pracownik wcale nie ma pewności, czy zaobserwowana sytuacja rzeczywiście jest nadużyciem. Samo zweryfikowanie podejrzeń nastęca poważne trudności. Osoba, która sądzi, że w organizacji dochodzi do nieetycznych działań, ma często bardzo ograniczone możliwości zbadania sprawy. Przy braku wyraźnie określonych procedur często jest pozostawiona sama sobie i nie wie, do kogo się zwrócić ze swym problemem.

Analizowane polskie przykłady whistleblowingu miały miejsce w instytucjach i firmach, które nie dysponowały szczególnymi procedurami whistleblowingowymi. W części przypadków sygnaliści kierowali się ogólnymi zasadami obowiązującymi w organizacji, które kazały informować bezpośredniego przełożonego o wszelkich niepokojących czy wątpliwych etycznie sytuacjach. Najmniej dylematów do kogo się zwrócić mieli urzędnicy oraz pracownicy formacji mundurowych, którzy wybierali w pierwszej kolejności standardową ścieżkę służbową. Z przełożonymi przeważnie rozmawiano w cztery oczy, a niektórzy dodatkowo, zgodnie z procedurą, sporządzali notatkę służbową. W żadnym z przypadków interwencja wewnętrzna nie przyniosła oczekiwanych skutków. Przełożeni przyjmowali do wiadomości informacje przekazane przez sygnalistów, czasem nawet wyrażając wdzięczność za ich zaangażowanie

<sup>12</sup> Public Concern at Work, *Whistleblowing. The Inside Story*, London 2013, s. 4.

<sup>13</sup> U.S. Securities and Exchange Commission, *2014 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf> [dostęp: 29 lutego 2016 r.].

<sup>10</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *Instytucjonalizacja whistleblowingu jako wyzwanie etyczne*, *Diametros* nr 41/2014, s. 79.

<sup>11</sup> A. Kobylńska, M. Folta, *op. cit.*

i postawę, jednak nie podejmowali żadnych działań, aby wyeliminować patologie. Moment zgłoszenia nieprawidłowości był za to przełomowy dla samych whistleblowerów, którzy bardzo szybko zaczęli odczuwać negatywne konsekwencje swojego kroku.

## REPRESJE WOBEC SYGNALISTY

Zamiast oczekiwanej reakcji kierownictwa na nadużycia, sygnaliści doświadczali tego, że atmosfera wokół nich była coraz bardziej napięta. Przełożeni na różne sposoby starali się unieszkodliwić nadgorliwego pracownika poprzez odsuwanie go od obowiązków, blokowanie mu dostępu do dokumentów i informacji. Niektórzy sygnaliści opisywali publiczne poľajanki, jakie zwierzchnicy urządzali im na wewnętrznych zebraniach czy spotkaniach z klientami. Osoby, które zaalarmowały o nieprawidłowościach, same zaczynały być przedmiotem bacznej obserwacji kierownictwa. W wielu przypadkach służyło to temu, by zgromadzić tzw. hak na whistleblowera (np. dowody na to, że nie wywiązuje się należycie z obowiązków zawodowych) i podważyć jego rzetelność.

Sytuacja sygnalisty radykalnie pogarszała się, jeśli decydował się na interwencję zewnętrzną i przekazanie informacji o nieprawidłowościach organom ścigania, zewnętrznej instytucji nadzorującej lub mediom. Priorytetem kierownictwa stawało się wówczas w pierwszej kolejności pozbycie się pracownika z firmy lub instytucji. Podejmowano także liczne działania, aby zdyskredytować sygnalistę, odebrać mu wiarygodność i uprzykrzyć mu życie.

Polscy whistleblowerzy musieli liczyć się z utratą pracy (często w formie zwolnienia dyscyplinarnego) i wielkimi trudnościami ze znalezieniem innego miejsca zatrudnienia. Byli pracodawcy często dodatkowo podejmowali starania, by zepsuć sygnalistom opinię w środowisku zawodowym poprzez rozpowszechnianie oszczerczych informacji na ich temat.

Niektórzy w związku z ujawnieniem nieprawidłowości musieli zmierzyć się z procesami sądowymi – np. o zniesławienie. Zdarzało się również, że pracodawcy przedstawiali prze-

ciwko sygnalistom sfinansowane zarzuty karne. Przykładowo wobec policjanta, który ujawnił nadużycia w swojej jednostce, sfabrykowano zarzut korzystania z pornografii dziecięcej. Pracodawcy stosowali także niekiedy strategię odbierania sygnalistom wiarygodności poprzez kwestionowanie ich poczytalności i insynuowanie zaburzeń psychicznych. W kilku przypadkach whistleblowerom grozono, zdarzyło się także, że fizycznie zastraszano jednego ze świadków w procesie sądowym.

Konsekwencje whistleblowingu dla części polskich sygnalistów były dramatyczne. Utrata pracy i brak perspektyw na jej znalezienie w niektórych sytuacjach doprowadziła dużą część osób do bardzo poważnych problemów finansowych. W konsekwencji jedna z osób musiała zdecydować się na emigrację zarobkową, co naraziło ją na wielomiesięczne rozstania z rodziną. Sygnaliści, którzy musieli się zmierzyć z procesami sądowymi, mieli bardzo poważne trudności z zapewnieniem sobie odpowiedniego wsparcia prawnego, gdyż z uwagi na problemy finansowe nie stać ich było na pełnomocnika.

Część sygnalistów nabawiła się poważnych problemów psychologicznych, a w dwóch przypadkach zaburzenia psychologiczne dotknęły także ich dzieci.

Gdy jednak popatrzeć na sytuację whistleblowerów w innych krajach, możemy dostrzec bardzo podobne prawidłowości. Z różnych amerykańskich analiz<sup>14</sup> i badań wynika, że także i tam sygnaliści wciąż płacą bardzo wysoką cenę za złamanie solidarności grupowej. Utrata majątku i oszczędności na skutek braku pracy i procesów sądowych, załamanie życia rodzinnego (rozwód lub poważny kryzys małżeński), radykalna zmiana pozycji społecznej, konieczność podjęcia pracy znacznie poniżej kwalifikacji – to wszystko wciąż nie tak rzadkie reperkusje dla „posłańców złej nowiny”. C. Fred Alford w swojej książce o wiele

<sup>14</sup> N.M. Modesitt, *Why Whistleblowers Lose: An Empirical and Qualitative Analysis of State Court Cases*, Kansas Law Review 62, no. 1 (2013); A.S. Kesselheim, et.al., *op.cit.*; C.F. Alford, *Whistleblowers – Broken Lives and Organizational Power*, Cornell University Press, 2002; D.R. Soeken, *Don't Kill the Messenger. How America's Valiant Whistleblowers Risk Everything in Order to Speak Out Against Waste, Fraud and Abuse in Business and Government*, CreateSpace Independent Publishing Platform 2014.



mówiącym tytule *Whistleblowers. Broken Lives and Organizational Power*<sup>15</sup> (*Sygnaliści – złamane życiorysy i potęga organizacji*) kreśli bardzo przygnębiający obraz whistleblowingu – który skutkuje tym, że całe życie odważnej jednostki legnie w gruzach na skutek decyzji o ujawnieniu nieprawidłowości. Wskazuje, że schemat postępowania wobec sygnalisty wpisuje się w dobrze znany w naukach społecznych mechanizm kozła ofiarnego. To temu, który ujawnia wewnętrzne „brudy”, przypisuje się za nie winę, a następnie wyklucza ze społeczności i wypędza.

Jeśli popatrzeć wyłącznie przez pryzmat ryzyka, jakie ponosi sygnalista, można uznać, że whistleblowing jest działaniem wręcz lekkomyślnym i straceńczym<sup>16</sup>. Niewątpliwie przykłady osób, które znalazły odwagę, by stawić czoła nieuczciwemu pracodawcy i poniosły osobistą klęskę, mogą oddziaływać odstrasżająco na potencjalnych sygnalistów, przyczyniając się w konsekwencji do trwania nadużyć (tzw. *chilling effect*). Nie jest to jednak na szczęście pełen obraz zjawiska. Coraz częściej zdarza się, że wprowadzane w różnych krajach instrumenty ochrony prawnej dla whistleblowerów przynoszą konkretne efekty. Jak czytamy w brytyjskim raporcie z badania na dużej próbie sygnalistów, obowiązująca tam ustawa doprowadziła do ograniczenia najbardziej radykalnych środków odwetowych ze strony pracodawców<sup>17</sup>. Choć brytyjscy pracownicy ujawniający nieprawidłowości wciąż doświadczali negatywnych konsekwencji whistleblowingu, pracodawcy – z obawy przed konsekwencjami prawnymi – wybierali raczej subtelniejsze formy represji.

## PODSUMOWANIE

Co zrobić, aby whistleblowing nie odbijał się tak drastycznie na życiorysie sygnalisty? Aby zmienić ten głęboko zakorzeniony schemat, potrzebne jest działanie na wielu poziomach.

Po pierwsze, bardzo istotne jest wprowadzenie odpowiednich instrumentów prawnych, które dadzą sygnaliście szansę na ochronę przed odwetem pracodawcy – szykanowaniem i zwolnieniem. W obecnej chwili w Polsce takie narzędzia praktycznie nie istnieją. Sądy pracy są często bezradne, gdy tego rodzaju przypadki trafiają na wokedę – bowiem w obecnym stanie prawnym bardzo ciężko jest udzielić ochrony sygnaliście, będącemu ofiarą zemsty za ujawnienie nadużyć.

Po drugie, sygnaliści potrzebują też wsparcia instytucjonalnego. Wiele osób jest bezradnych w starciu z potężną machiną instytucji czy korporacji dysponujących ogromnymi pieniędzmi, najlepszymi prawnikami i możliwością wywierania różnego rodzaju nacisków. Starcie z takim przeciwnikiem, w tym konieczność zgromadzenia odpowiedniego materiału dowodowego na potwierdzenie swoich podejrzeń i udowodnienie swoich racji na własną rękę przed sądem, to niezwykle trudne wyzwania, które wymagają odpowiedniego wsparcia prawnego i eksperckiego. W obecnej chwili sygnaliści są często pozostawieni sami sobie – i skazani na przegraną z tak silnym adwersarzem.

Po trzecie, sygnaliści cierpią też często na skutki negatywnych stereotypów, które wciąż są silnie zakorzenione w świadomości społecznej. Łata donosiela i brak wsparcia otoczenia są często jednym z najtrudniejszych elementów doświadczenia osoby, która zdecyduje się ujawnić nadużycia. Dlatego tak ważne jest, aby zwiększać świadomość społeczną w kwestii roli whistleblowingu, a także publicznie doceniać ludzi, którzy odważyli się zerwać z mową milczenia. □

<sup>15</sup> C.F. Alford, *op.cit.*, s. 4.

<sup>16</sup> C. Grant, *Whistleblowers. Saints of Secular Culture*, “Journal of Business Ethics” 2002 Vol. 39(4), s. 391-399.

<sup>17</sup> Public Concern at Work, *op.cit.*, s. 3.

# SKUTECZNA OCHRONA PRAWNA SYGNALISTÓW. PERSPEKTYWA PRACODAWCÓW, ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH ORAZ PRZEDSTAWICIELI ŚRODOWISK PRAWNICZYCH

Anna Wojciechowska-Nowak  
Fundacja im. Stefana Batorego

3

## WSTĘP

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

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

też sygnaliści są postrzegani jako bohaterowie, ludzie zdolni do działań heroicznych.

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

<sup>1</sup> Cykl obejmował:

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

- seminarium dla przedstawicieli związków zawodowych: „Ochrona sygnalistów z perspektywy misji i działalności związków zawodowych”, 14 listopada 2013 r.,

- seminarium dla przedstawicieli zawodów prawniczych (sędziów, adwokatów, radców prawnych): „Status prawny sygnalisty w świetle przepisów prawa pracy oraz praktyki ich stosowania”, 5 grudnia 2013 r.

## STRESZCZENIE

Dyskusje, które odbyły się w ramach cyklu seminariów poświęconych ochronie prawnej sygnalistów, pozwoliły przyrzeć się potencjałowi oraz ograniczeniom ochrony w trzech wymiarach: prawa, działalności związków zawodowych, a także wewnętrznych regulacji wdrażanych przez pracodawcę.

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

Niezależnie od braku właściwych ram prawnych, sygnalistom nie pomaga również

wizerunek „pieniacza” czy osoby konfliktowej, dający się zauważyć również w sądach.

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

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

Niemniej potencjał związków w obszarze ochrony sygnalistów doznaje istotnych ograniczeń. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że jedynie co dwudziesty Polak należy do związków. Zwrócenie się o pomoc w wyjaśnieniu potencjalnych nieprawidłowości do central związkowych lub organizacji w regionie może rodzić ryzyko zarzutu naruszenia obowiązku lojalności. Z ochrony prawnej przysługującej działaczom związkowym nie mogą korzystać osoby podejmujące zatrudnienie poza stosunkiem pracy, np. na podstawie umów cywilnoprawnych. W końcu, związki zawodowe mogą znajdować się w konflikcie interesów w przypadku konieczności ujawnienia nieprawidłowości, za które odpowiadają inni pracownicy.

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

Nowatorskim, choć nieczęsto spotykanym rozwiązaniem umożliwiającym budowanie ochrony sygnalistów, a także kultury

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

Fundacja im. S. Batorego rekomenduje:

- wprowadzenie do prawa koncepcji prawnej sygnalisty poprzez kompleksowe uregulowanie – najlepiej w jednym akcie prawnym – zakresu, instrumentów oraz warunków ochrony prawnej, a także zabezpieczeń przed jej nadużyciem;
- stworzenie jednoznacznych i sprzyjających warunków zachęcających pracodawców do wdrażania wewnętrznych systemów sygnalizowania, a także usunięcie obecnych wątpliwości;
- budowanie poparcia związków zawodowych dla ochrony sygnalistów poprzez pozyskiwanie sprzymierzeńców wśród zakła-

dowych organizacji związkowych oraz organizacji regionalnych, zaś w dalszej perspektywie również central związkowych;

- prowadzenie szerokich działań szkoleniowych mających na celu zmiany świadomości społecznej;
- podjęcie szerokich działań szkoleniowych uwrażliwiających na specyfikę sporów sądowych w sprawach sygnalistów oraz możliwości wykorzystania istniejących instrumentów prawnych wśród wybranych grup zawodowych (inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy, aplikantów zawodów prawniczych, przedstawicieli zawodów prawniczych).

## 1. OPIS PROBLEMU

### OCHRONA PRAWNA SYGNALISTY. OCENA EFEKTYWNOŚCI

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

Poza ochroną pozostają sygnaliści zatrudnieni na podstawie innych stosunków prawnych niż umowa o pracę (31,27%<sup>2</sup>), w szczególności sygnaliści zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych. W praktyce poza ochroną pozostają również pracownicy posiadający umowę o pracę na czas określony (27%<sup>3</sup>). W ostatnim przypadku pracodawca, zwalniając pracownika, nie musi podawać przyczyny, a w konsekwencji sąd nie bada zasadności wypowiedzenia. Warto dodać, że w Polsce notuje się najwyższy w Unii Europejskiej odsetek umów terminowych. Związki zawodowe zwracają uwagę, że istnieją grupy zawodowe, np. ratownictwo medyczne, gdzie umowy śmieciowe są szczególnie popularne, a jednocześnie potencjalnie nieprawidłowo-

<sup>2</sup> Rocznik statystyczny 2013, źródło:

[http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2013.pdf](http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS_rocznik_statystyczny_rp_2013.pdf) [dostęp: 6 marca 2016 r.]

<sup>3</sup> źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/File:Proportion\\_of\\_employees\\_with\\_a\\_contract\\_of\\_limited\\_duration\\_age\\_group\\_15-64\\_2011\\_%28%25\\_of\\_total\\_employees%29.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Proportion_of_employees_with_a_contract_of_limited_duration_age_group_15-64_2011_%28%25_of_total_employees%29.png) [dostęp: 21 marca 2016 r.]

ści mogą godzić w takie wartości jak życie czy zdrowie. Potencjalni sygnaliści mają więc materialne przesłanki do obaw o stabilność zatrudnienia i bezpieczeństwo finansowe.

Natomiast sygnaliści korzystający z relatywnie najszerszej ochrony, tj. zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, napotykać na bariery praktyczne. Mogą oni odwołać się jedynie do ogólnych środków prawnych przewidzianych w kodeksie pracy – przepisów chroniących przed bezzasadnym rozwiązaniem umowy, dyskryminacją i mobbingiem. Jednak na sali sądowej ochrona ta okazuje się trudna do wyegzekwowania. Ustawodawca bowiem w żaden sposób nie nakreślił koncepcji sygnalisty oraz koncepcji jego ochrony. Nie jest jasne ani o jaką koncepcję chodzi, ani jak ją zastosować do stanu faktycznego sprawy<sup>4</sup>. Brak ram prawnych w tym zakresie powoduje, że w praktyce sądowej tego rodzaju sprawy są bardzo trudne do oceny.

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

Z perspektywy adwokata lub radcy prawnego prowadzącego sprawę brak koncepcji prawnej sygnalisty powoduje dużą swobodę interpretacyjną po stronie sądu,

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

a to w konsekwencji rodzi stan niepewności – pełnomocnicy nie wiedzą, czego się spodziewać ze strony sądu w związku z prowadzoną sprawą.

Brak ram prawnych powoduje, że pojęciem sygnalisty trudno się swobodnie posługiwać również na tle przepisów o dyskryminacji. Wprawdzie można w postępowaniu twierdzić: „Byłem dyskryminowany, ponieważ zgłosiłem nieprawidłowości w zakładzie pracy”. Niemniej taka przyczyna dyskryminacji nie została wprost wyrażona w kodeksie pracy. Pracownik może więc nie zauważyć, że katalog przyczyn jest otwarty. Również pełnomocnik sygnalisty może nie być skłonny, aby konstruować roszczenia w oparciu o przepisy o dyskryminacji, skoro taka konstrukcja nie jest oczywista. Chętniej jako przyczynę dyskryminacji wskazuje się przynależność związkową, o której wprost mowa w kodeksie pracy. Trudności sygnalisty dobrze widać w zestawieniu z sytuacją pracownika mobbingowanego. Koncepcja mobbingu jest obecna w kodeksie pracy i w związku z tym można się na nią powoływać<sup>5</sup>.

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

Brak koncepcji sygnalisty w polskim prawie powoduje również, że postępowanie dowodowe nie czyni zadość rekomendacji Rady Europy 1729 z 2010 r. o ochronie sygnalistów<sup>6</sup>. Według Rady Europy na pracodawcy powinien spoczywać ciężar wykazania

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 94<sup>3</sup> § 2 Kodeksu pracy „Mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników”.

<sup>6</sup> <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm> [dostęp: 6 marca 2016 r.].

ponad zasadną wątpliwość, że jakiegokolwiek niekorzystne dla sygnalisty decyzje były motywowane innymi przyczynami niż sygnalizowanie nieprawidłowości<sup>7</sup>. Tymczasem nie da się przeprowadzić postępowania dowodowego według jednego schematu. Sprawy sygnalistów toczą się według różnych zasad dowodowych w zależności od tego, jakie roszczenia pracownik zgłasza. Jeśli sygnalista został zwolniony w ramach działań odwetowych i wniósł odwołanie od wypowiedzenia lub rozwiązania umowy – ciężar dowodu ma charakter przechodni, jeśli sygnalista był mobbingowany i wniósł roszczenia o mobbing – ciężar dowodu spoczywa w całości na nim. Ciężar dowodu przechodzi – jak rekomenduje Rada Europy – jedynie wówczas, gdy sygnalista wnosi roszczenie o dyskryminację, twierdząc, że z powodu zgłoszenia swoich wątpliwości w zakładzie pracy lub poza nim, np. organom ścigania, został potraktowany niekorzystnie w porównaniu do innych pracowników. Zrealizowanie rekomendacji Rady Europy, a więc zagwarantowanie, że w sprawach roszczeń wynikających z zaszyfrowania w dobrej wierze nieprawidłowości godzących w interes publiczny ciężar dowodu będzie spoczywał na pracodawcy, wymaga najpierw wprowadzenia koncepcji sygnalisty do prawa pracy.

Zasadność rekomendacji Rady Europy w przedmiocie przeniesienia ciężaru dowodu widać na tle postępowań sądowych polskich sygnalistów. Przykładowo twierdzenie pracownika, że został zwolniony w wyniku działań odwetowych za sygnalizowanie nieprawidłowości, musi znajdować pokrycie w materiale dowodowym, a ciężar dowodu spoczywa na pracowniku. Tymczasem z praktyki orzeczniczej wynika, że uwzględnienie tego typu argumentacji to sytuacje rzadkie. Dowodem są często wyłącznie własne oświadczenia powoda, a tych nie potwierdzają świadkowie będący nadal zatrudnieni u pozwanego pracodawcy. Pełnomocnicy procesowi zwracają uwagę, że pra-

codawca niejednokrotnie jest obecny na sali i w oczach niektórych pracowników widać strach, w konsekwencji czego duża część z nich zasłania się niepamięcią. Natomiast pracownik, który chcąc zgromadzić dowody, wyniesie dokumenty z przedsiębiorstwa, naraża się na zarzut naruszenia obowiązku lojalności wobec pracodawcy.

Ograniczoną rolę w niwelowaniu skutków braku *explicite* wyrażonej ochrony sygnalistów pełnią tzw. klauzule generalne odwołujące się do poczucia sprawiedliwości oraz zasad słuszności. Pozwalają one formułować w postępowaniu sądowym zarzut, że pracodawca zwalniając pracownika w związku z ujawnieniem przez niego nieprawidłowości, działał niezgodnie z zasadami współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa do wypowiedzenia umowy. Niemniej skuteczność klauzul ogranicza przede wszystkim ich pomocniczy charakter – mogą jedynie wspierać racje sygnalisty, nie mogą natomiast być wyłączną podstawą powództwa. Tymczasem w praktyce, gdy przyczyna podana w wypowiedzeniu okazuje się rzeczywista, sygnalista nie ma innych instrumentów, po które mógłby sięgnąć.

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

Ochronę prawną może również ograniczać stereotypowe postrzeganie sygnalisty. Niektórzy pełnomocnicy zauważają, że powoływanie się przez pracownika na to, że został zwolniony w odwecie za złożenie zawiadomienia do prokuratury, może działać w sądzie pracy na jego niekorzyść. W sądzie sygnaliści bywają postrzegani jako „pieniacze”, osoby konfliktowe. Stereotyp ten toruje drogę argumentom pracodawcy, który twier-

<sup>7</sup> Zob. pkt 6.3. Rekomendacji: „As regards the burden of proof, it shall be up to the employer to establish beyond reasonable doubt that any measures taken to the detriment of a whistle-blower were motivated by reasons other than the action of whistle-blowin”, źródło: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17851&lang=en> [dostęp: 6 marca 2016 r.].



dzi, że stracił zaufanie do pracownika. Sądzę, że bardziej skuteczną strategią dla pełnomocnika sygnalisty może okazać się przemilczenie w postępowaniu zarzutów, iż pracodawca stosował działania odwetowe.

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

## 2. WSPARCIE SYGNALISTY PRZEZ ZWIĄZKI ZAWODOWE

### ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

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

prezentującym organizację przysługuje specjalna ochrona stabilności zatrudnienia. Zakładowa organizacja związkowa ma prawo żądać od pracodawcy informacji niezbędnych do prowadzenia swojej działalności.

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

Przedstawiciele środowiska akademickiego, którzy brali udział w cyklu seminariów, wskazywali, że zakładowe organizacje związkowe mogą także działać na rzecz przyjmowania w zakładach pracy polityk „społecznej odpowiedzialności biznesu”, a tam, jako że takie polityki funkcjonują – monitorować ich funkcjonowanie. Polityki społecznej odpowiedzialności biznesu mogą bowiem i powinny zawierać elementy związane z ochroną sygnalistów. Zdaniem ekspertów podjęcie działań w tym obszarze wzmocniłoby pozycję związków jako aktywnego aktora oddziałującego na funkcjonowanie pracodawcy.

### OGRANICZENIA EFEKTYWNOŚCI WSPARCIA ZWIĄZKOWEGO

Dostęp do pomocy, którą sygnalista mógłby potencjalnie uzyskać w związkach zawodowych, ogranicza niski stopień uzwiązkowienia, który w Polsce plasuje się na poziomie 5% – tylko co dwudziesty Polak należy do związków<sup>8</sup>. Taki stan rzeczy ma uwarunkowania strukturalne i wynika między innymi z rozdrobnionej struktury podmiotów gospodarczych. Można więc prognozować, że poziom uzwiązkowienia raczej prędko nie wzrośnie, a co za tym idzie – nie poprawi się dostępność pomocy związkowej.

Niemniej, działacze związkowi uczestniczący w cyklu seminariów podkreślali, że sygnalista może uzyskać pomoc organizacji

<sup>8</sup> Zob. [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_062\\_13](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_062_13). PDF [dostęp: 21 marca 2016 r.].

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

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

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

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

Z perspektywy potencjału związków zawodowych dla ochrony sygnalistów niepokojący jest jednoznacznie deklarowany sprzeciw central związkowych wobec postulatów stworzenia ram prawnych określających warunki takiej ochrony. Równie niepokojący jest brak zainteresowania udziałem w dyskusji eksperckiej na ten temat. Z trzech central jedynie przedstawiciel OPZZ uczestniczył w seminarium. NSZZ Solidarność oraz Forum Związków Zawodowych odmówiły uczestnictwa w spotkaniu. Charakterystyczne jest, że odmienne podejście prezentują działacze

związkowi z organizacji zakładowych oraz regionalnych. W tej grupie częściej pojawiają się głosy popierające postulat odrębnej ustawy regulującej omawianą problematykę.

### 3. OCHRONA SYGNALISTY W WEWNĘTRZNYCH REGULACJACH PRACODAWCY

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

W zamian pracodawca zyskuje niezwykle skuteczne – jak pokazują badania – źródło wiedzy o zagrożeniach mogących powodować dla pracodawcy straty wizerunkowe i finansowe, a także odpowiedzialność cywilną lub karną<sup>9</sup>. Prawdłowo funkcjonujące systemy chronią również interesy pracowników, pozwalając na sygnalizowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa pracowników, dyskryminacji, mobbingu, molestowania seksualnego czy innych przejawów łamania praw pracowniczych.

Z doświadczeń pracodawców, którzy wzięli udział w seminariach, wynika, że regulaminy sygnalizowania potencjalnych nieprawidłowości zmieniają również kulturę organizacyjną oraz podejście pracowników, budując w zespole poczucie współodpowiedzialności za zakład pracy oraz świadomość, że prawidłowe funkcjonowanie zakładu pracy leży również w interesie pracownika. Tym samym systemy sygnalizowania dezawuuują stereotyp donosi-

<sup>9</sup> Przykładowo *Raport do narodów o nadużyciach oszustwach w miejscu pracy z 2014 r. (Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. 2012 Global Fraud Study)* międzynarodowego Stowarzyszenia Certyfikowanych Ekspertów ds. Nadużyć (*Association of Certified Fraud Examiners*) pokazują, że 40% przypadków nadużyć stwierdzonych w badanych firmach zostało ujawnionych dzięki wew. zgłoszeniom (por. <http://www.acfe.com/rtn/docs/2014-report-to-nations.pdf> [dostęp: 21 marca 2016 r.]). Natomiast Najwyższa Izba Kontroli podaje, że w 2011r. wymiar skutków nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli wyniósł 14,2 mld zł, natomiast 26 mln zł to finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich (por. <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3957.pdf> [dostęp: 21 marca 2016 r.]).

ciela – zgłaszanie potencjalnych problemów nie budzi negatywnych konotacji, a jest postrzegane jako działanie leżące w interesie każdego pracownika.

## SYSTEMY SYGNALIZOWANIA W POLSCE

Mimo niezaprzeczalnych korzyści niewielki odsetek pracodawców z takich rozwiązań korzysta. Podobne wnioski sugerują dostępne badania<sup>10</sup>. W sektorze prywatnym najczęściej są one stosowane w korporacjach z udziałem kapitału zagranicznego przede wszystkim jako narzędzie zarządzania ryzykiem, ale również jako element strategii społecznej odpowiedzialności biznesu danej firmy. Regulaminy sygnalizowania są wdrażane również w wykonaniu obowiązków ustawowych, m.in. amerykańskiej ustawy Sarbanes-Oxley Act<sup>11</sup> oraz brytyjskiej Bribery Act<sup>12</sup>. Sporadycznie rozwiązania ułatwiające zgłaszanie niepokojących sygnałów, najczęściej w formie dedykowanej linii telefonicznej lub doradców etycznych, pojawiają się w administracji publicznej.

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

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

<sup>10</sup> Zob. *13. światowe badanie nadużyć gospodarczych 2014 r. Starania na rzecz etycznego wzrostu*, EY, źródło: <http://www.ey.com/PL/pl/Services/Assurance/Fraud-Investigation--Dispute-Services/Global-Fraud-Survey-2014> [dostęp: 21 marca 2016 r.].

<sup>11</sup> Zob. <http://www.soxlaw.com/> [dostęp: 21 marca 2016 r.].

<sup>12</sup> Zob. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> [dostęp: 21 marca 2016 r.].

## BARIERY WDRAŻANIA SYSTEMÓW SYGNALIZOWANIA W POLSCE

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

Niezależnie od barier kulturowych wdrażania systemów sygnalizowania nie ułatwia również niejasna sytuacja prawna. Według ekspertów system sygnalizowania będzie przynosił rezultaty pod warunkiem zapewnienia poufności danych sygnalisty. Tymczasem Ustawa o ochronie danych osobowych<sup>13</sup>, a w sektorze publicznym – Ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>14</sup> – naruszają wątpliwości, czy gwarancje poufności są w ogóle możliwe w świetle obowiązku podmiotów podlegających wspomnianym regulacjom przekazania informacji umożliwiających identyfikację zgłaszającego. W praktyce można spotkać się z rozwiązaniem, gdzie w celu zagwarantowania poufności danych sygnalisty ich zgłoszeniami zajmują się adwokaci lub radcowie prawni korzystający z tajemnicy zawodowej. Inne rozwiązanie to szyfrowanie danych sygnalisty w sposób uniemożliwiający identyfikację jego tożsamości już od początku przesłania zgłoszenia o potencjalnych nieprawidłowościach.

W administracji rządowej, w szczególności w służbie cywilnej, wiarygodność systemu w oczach pracowników dodatkowo osła-

<sup>13</sup> Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926.

<sup>14</sup> Dz.U. 2001, Nr 112, poz. 1198.

białaby okoliczność, że Kodeks etyki korpusu służby cywilnej nie obowiązuje osób z nadania politycznego, zajmujących najwyższe stanowiska, np. wiceministrów. Zgłoszenia zachowań lub działań nieetycznych, o ile dotyczyłyby tych osób, nie rodziłyby żadnych konsekwencji. Tymczasem wiarygodny system to taki, w którym złożone zawiadomienie, o ile okaże się uzasadnione, wywołuje reakcję pracodawcy w postaci usunięcia samej nieprawidłowości oraz wyciągnięcia konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych. Taką ocenę potwierdzają badania opinii publicznej, które pokazują, że do najczęstszych motywacji biernego obserwowania nieprawidłowości należy przeświadczenie, że zgłoszenie nic nie zmieni<sup>15</sup>.

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

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

<sup>15</sup> Zob. „Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?”, Fundacja Batorego 2012, s. 5, źródło: [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport\\_Sygnalisci.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf) [dostęp: 21 marca 2016 r.].

## II. MOŻLIWE KIERUNKI ROZWIĄZAŃ

### 1. POZOSTAWIENIE STATUS QUO W SFERZE REGULACJI PRAWNYCH

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

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

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

Po trzecie, środowiska prawnicze zwracały uwagę na niską jakość stanowionego w Polsce prawa, prognozując, że takim samym

ryzykiem byłaby obarczona ewentualna regulacja dotycząca ochrony sygnalistów. Podnoszono, że ustawa wpisalaby się w negatywny trend inflacji prawa co roku uchwalanego przez Sejm, powiększając gęszcz kazuistycznych przepisów, które utrudniają odczytywanie norm prawnych.

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

Głosy sceptycznie oceniające postulat ochrony sygnalistów na drodze zmian ustawowych kładą nacisk przede wszystkim na poprawę funkcjonowania instytucji powołanych do ochrony praw pracowniczych lub ich reprezentacji, w tym Państwowej Inspekcji Pracy, związków zawodowych, społecznej inspekcji pracy, mężów zaufania, komisji pojednawczych, mediacji, a także rad pracowniczych. Część przedstawicieli środowisk związkowych, w szczególności centrale związkowe, postrzegają działania sygnalisty jako konkurencyjne w stosunku do instytucji i podmiotów wymienionych powyżej. Stąd zapewne w piśmie do fundacji Piotr Duda, Przewodni-

czący Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, wyjaśnia: „Nie widzę (...) sensu tworzenia nowej instytucji prawnej, która powielalaby funkcje realizowane obecnie przez inne podmioty”.

## 2. WZMOCNIENIE OCHRONY PRAWNEJ DLA SYGNALISTÓW NA DRODZE ZMIAN LEGISLACYJNYCH

### GŁOSY NA RZECZ UREGULOWANIA STATUSU PRAWNEGO SYGNALISTY

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

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



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

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

Realna ochrona prawna osób sygnalizujących nieprawidłowości pozwoliłaby wyeliminować zagrożenia dla interesu społecznego<sup>16</sup>. Część przedstawicieli środowisk związkowych ocenia, że dopóki takiego systemu nie ma, w szczególności jeżeli nie można zagwarantować ochrony danych sygnalisty, osoby posiadające wiedzę o potencjalnych nieprawidłowościach nie będą chętne jej komukolwiek przekazać.

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

biorca, a prace nad nią na nowo otworzyłyby ważną dyskusję.

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

## JAK ZABEZPIECZYĆ PRZEPISY GWARANTUJĄCE OCHRONĘ PRAWNĄ SYGNALISTÓW PRZED NADUŻYCIAMI

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

Jak już wspomniano, funkcję ochronną może pełnić samo pojęcie sygnalisty lub działań podlegających ochronie. Z ochrony powinny być wyłączone osoby, które zgłaszają nieprawidłowości dopiero po rozwiązaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, będącego podstawą zatrudnienia lub po podjęciu wiedzy o takiej decyzji pracodawcy. Z ochrony powinni zostać wykluczeni także ci, którzy działają z niskich pobudek w celu wy-

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



rządzenia szkody lub pomówienia innej osoby. Konstruując koncepcję sygnalisty, ustawodawca może odnieść się do następujących pytań:

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

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

Powiązanie ochrony sygnalistów z regulaminami wewnętrznego sygnalizowania przekonało niektórych sceptyków. Taki regulamin zabezpieczałby przed ryzykiem

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

Obawy o nadużycia podnoszone przez część ekspertów trudno było zrozumieć sędziom. Z jednej strony wskazywali na bezstronność sądu (sąd orzekający jest na tyle zdystansowany do stron i sprawy, że bezpodstawny zarzut stosowania przez pracodawcę działań odwetowych nie będzie w postępowaniu skutecznym). Z drugiej strony tamą dla nadużyć jest zasada wszechstronnego badania okoliczności faktycznych, w tym motywacji sygnalisty, sekwencji zdarzeń – czy najpierw sygnalizował, a potem został zwolniony, czy też odwrotnie.

### 3. PROMOCJA I ROZWÓJ ZAKŁADOWYCH REGULAMINÓW SYGNALIZOWANIA NIEPRAWIDŁOŚCI

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

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

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

### III. REKOMENDACJE

Pożądane jest wprowadzenie do systemu prawnego koncepcji sygnalisty oraz jego ochrony wraz z rozwiązaniami zabezpieczającymi przed nadużyciami. Po pierwsze, wzmocniłoby to ochronę prawną tych, którzy w dobrej wierze zwracają uwagę na potencjalne ryzyko dla interesu społecznego, z jednej strony poprawiając efektywność przepisów prawa pracy, z drugiej rozszerzając ochronę prawną m.in. na sygnalistów zatrudnionych na pod-

stawie umów cywilnoprawnych, terminowych umów o pracę, powołania czy pozostających w samozatrudnieniu. Skorzystaliby również pracodawcy – sprecyzowanie działań sygnalizacyjnych, podlegających ochronie prawnej, stałoby na straży reputacji pracodawcy, a co za tym idzie jego pozycji na rynku – w przypadku firm, lub chroniłoby zaufanie społeczne w przypadku instytucji publicznych. Regulacja prawna wraz z orzecznictwem oraz literaturą prawniczą stanowiłyby koło zamachowe dla zmiany świadomości społecznej, edukacji obywatelskiej. Fundacja im. Stefana Batorego rekomenduje, aby ramy prawne przybrały postać odrębnej regulacji. Przewagą takiego rozwiązania nad przepisami nowelizującymi kodeks pracy byłaby możliwość objęcia ochroną prawną osób aktywnych zawodowo, a niebędących pracownikami. Jednocześnie omawiana problematyka zyskałaby szansę na uregulowanie pełnego wachlarza zagadnień, jaki się z nią wiąże. Zawarte w niej przepisy, zlokalizowane w jednym miejscu, byłyby też bardziej dostępne dla przyszłych użytkowników – pracowników, pracodawców i związków zawodowych.

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

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

Należy doprowadzić do większego zaangażowania Państwowej Inspekcji Pracy w ochronę pracowników w ogóle oraz sygnalistów. Z jednej strony potrzebne jest zmobilizowanie inspektorów pracy do korzystania z przysłu-

gujących im uprawnień, np. możliwości wniesienia powództwa, z drugiej rozważyć wzmocnienie uprawnień karno-administracyjnych Inspekcji poprzez podniesienie ustawowej wysokości kar. Wskazane byłoby również uwrażliwienie inspektorów na problematykę ochrony prawnej sygnalistów oraz możliwości wykorzystania istniejących instrumentów prawnych w tym zakresie.

Potrzebne są działania edukacyjne adresowane do ogółu społeczeństwa, modyfikujące postawy obywatelskie wobec sygnalizowania oraz sygnalistów. Ich celem powinno być pokazanie przełożenia interesu publicznego na interes indywidualny, podważenie stereotypu donosiciela i zastąpienie negatywnych konotacji takimi, w których interes publiczny będzie kojarzony z interesem indywidualnym.

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

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

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



# WHISTLEBLOWER. SYGNALISTA W POLSCE

**Magdalena Kołdys**

Delegatura  
Centralnego Biura Antykorupcyjnego  
w Białymstoku

4

## WSTĘP

Tworząc kalkę z języka angielskiego, mówimy o nim whistleblower, co dosłownie można przetłumaczyć jako „człowiek gwizdzący gwizdkiem”. W języku polskim używany jest powyższy termin, ale często też korzysta się z odpowiedników: sygnalista, demaskator lub denuncjator. W negatywnym znaczeniu można go określić jako donosiciela, kapusia, informatora lub kreta<sup>1</sup>. Kim jest więc tytułowy whistleblower, co charakteryzuje i motywuje jego działania, i czemu lub też komu one służą? Czy działalność whistleblowera jest w jakikolwiek sposób uregulowana prawnie, a jeśli tak, to czy w związku ze swoją działalnością podlega on ochronie prawnej? Te podstawowe, jak się zdaje, pytania pozwolą scharakteryzować zjawisko związane z sygnalistami, bo termin whistleblower powinien być definiowany nie jako czysto teoretyczne pojęcie odnoszące się do jednostki czy też jednostkowej sprawy, lecz jako zjawisko, przejaw świadomości społecznej i prawnej, która powinna być upowszechniana wśród wszystkich obywateli państwa demokratycznego.

<sup>1</sup> Zob. [http://pewp.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=139:polski-whistleblower-nie-znajdzie-ochrony-w-sdzie-pracy&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53](http://pewp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=139:polski-whistleblower-nie-znajdzie-ochrony-w-sdzie-pracy&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53) [dostęp: 2 lutego 2016 r.].

## DEFINICJA I ZAKRES POJĘCIA

Kim jest whistleblower? Przyjęło się, że osoba, którą można zaliczyć do tej kategorii, w zależności od jej umiejscowienia w sektorze publicznym lub prywatnym, informuje szeroko pojętą opinię publiczną lub osoby zajmujące kluczowe stanowiska w organizacji o skandalicznych, niezgodnych z prawem praktykach, korupcji, nieetycznych zachowania członków bądź pracowników danej instytucji, organu państwowego lub podmiotu gospodarczego<sup>2</sup>. Działania whistleblowerów polegają na publicznym sygnalizowaniu szeroko pojętych nieprawidłowości i nieetycznych zachowań oraz nieuczciwych i nielegalnych praktyk, stąd też często są określaniani mianem sygnalistów. Podobnie rzecz ma się z innymi desygnatami pojęcia whistleblower – poprzez swoje działania sygnaliści demaskują ukrywane przed opinią publiczną fakty i zdarzenia – dlatego nazywa się ich demaskatorami lub informatorami działającymi w interesie publicznym. Osoby te swoim postępowaniem biją na alarm, starając się zwrócić uwagę na niezgodne z prawem działanie

<sup>2</sup> Zob. [https://www.sec.gov/about/offices/owb/owb-faq.shtml#P5\\_1383](https://www.sec.gov/about/offices/owb/owb-faq.shtml#P5_1383) [dostęp: 2 lutego 2016 r.].

organizacji i podmiotów rządowych bądź wielkich międzynarodowych korporacji<sup>3</sup>.

Przytoczony powyżej katalog określeń i pojęć odnosi się do zdecydowanie pozytywnego odbioru sygnalisty i postrzegania go przez opinię publiczną, taki też ma on najczęściej charakter. Trzeba jednak zaznaczyć, iż odbiór ten może być również negatywny. Nierzadko do sygnalistów odnosi się szereg określeń o wydźwięku pejoratywnym, co w sposób naturalny należy wiązać z minioną epoką i używanymi w niej pojęciami, np. tajny współpracownik – TW. Osoby te określa się mianem kapuś, donosiciel, kret. Powyższe sformułowania z jednej strony powodują niemalże automatyczną stygmatyzację sygnalisty w środowisku zarówno lokalnym, jak i zawodowym, z drugiej zaś w sposób naturalny powodują, iż działania sygnalistów są przedstawiane jako szkodliwe, nastawione nie na dobro publiczne, lecz na osiągnięcie wymiernych korzyści osobistych<sup>4</sup>. Określeniami takimi posługują się najczęściej osoby, na temat których sygnalista ujawnił materiały lub informacje niewygodne, świadczące o ich nieetycznym lub niezgodnym z prawem charakterze. Powyższe i podobne działania ukierunkowane są na zdyskredytowanie sygnalisty i jego postępowania w oczach opinii publicznej.

Należy zaznaczyć, że żadne spośród przytoczonych określeń – zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych – nie są pojęciami czy definicjami ustawowymi, stąd też próżno ich szukać w polskim prawodawstwie<sup>5</sup>. Pomimo to, na przestrzeni ostatnich lat pojęcie sygnalisty na stałe weszło do powszechnego użytku

i z powodzeniem funkcjonuje zarówno w doktrynie, jak i w powszechnym obiegu<sup>6</sup>.

Powyższe rozważania dotyczą definicji legalnej, zaś sygnalistą może być każda osoba, która z racji wykonywanej pracy lub obowiązków służbowych może posiadać wiedzę lub wejść w posiadanie informacji o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu społecznego, a dotyczącego podmiotu, w którym jest ona zatrudniona. Należy przy tym zaznaczyć, iż kwestia zatrudnienia lub też jej formy nie jest i nie powinna być w tym względzie kryterium uznania bądź też nie danej osoby za sygnalistę. Sygnalistą może więc być zarówno osoba świadcząca pracę na podstawie umowy o pracę, ale też na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło, osoba pracująca na zasadach samozatrudnienia, stażysta, wolontariusz, ekspert lub pracownik zewnętrzny i, co równie istotne, także były pracownik danego podmiotu czy też instytucji państwowej<sup>7</sup>.

Podobnie brak jest rozróżnienia miejsca zatrudnienia, stąd sygnalistą może być zarówno osoba pracująca w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Wynika to z faktu, iż zagrożeniem dla interesu publicznego, dla ogółu społeczeństwa może być działalność wielkich, międzynarodowych korporacji biznesowo-finansowych lub konglomeratów przemysłowych zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, prawom konsumentów czy środowisku naturalnemu, ale też instytucji państwowych. W tym drugim przypadku działalność instytucji państwowych, w szczególności nadużywanie uprawnień przez organy ścigania lub służby specjalne, może godzić w szeroko pojęte prawa człowieka, prawo do prywatności, prawo do anonimowości czy prawo do wolności komunikacji.

<sup>3</sup> Zob.: [http://metrocafe.pl/metrocafe/1,145523,17280085,W\\_USA\\_sygnalisci\\_tropia\\_afery\\_w\\_korporacjach\\_i\\_sa.html](http://metrocafe.pl/metrocafe/1,145523,17280085,W_USA_sygnalisci_tropia_afery_w_korporacjach_i_sa.html) [dostęp: 2 lutego 2016 r.].

<sup>4</sup> Zob.: <http://www.blog.ey.pl/audytsledczy/whistleblower-dostanie-30-milionow-dolarow-nagrody/> [dostęp: 2 lutego 2016 r.].

<sup>5</sup> Pojęcie „sygnalista szybowy” występuje w polskim systemie prawa w odniesieniu do osoby wykonującej specyficzne zadania w górnictwie, zob. art. 53 ust. 6 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2009 r. Nr 38, poz. 302); w § 22 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650) mowa jest o sygnaliście jako osobie przekazującej sygnały ręczne.

<sup>6</sup> Zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011 oraz A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce – stan obecny i rekomendacja zmian*, Warszawa 2012.

<sup>7</sup> Anna Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może zerpać z doświadczeń państw obcych*, Warszawa 2012, s. 14.

Jak pokazały przypadki Edwarda Snowdena<sup>8</sup>, Marka Felta<sup>9</sup> czy Bradleya Manninga<sup>10</sup>, sygnalistą może być żołnierz lub funkcjonariusz, ale też pracownik cywilny wojska lub policji.

## DZIAŁALNOŚĆ SYGNALISTÓW

Powszechnie przyjmuje się, że celem działania sygnalistów jest informowanie opinii publicznej o nieprawidłowościach, które zagrażają szeroko pojętemu interesowi publicznemu. Jest to jedynie połowiczna prawda, gdyż faktycznie działania te w większości są i powinny być ukierunkowane nie wyłącznie na informowanie o istniejącym zagrożeniu, lecz poprzez informowanie o zagrożeniu na powstrzymanie jego trwania. Powyższe twierdzenie nie jest zasadą absolutną, dlatego działalność sygnalisty może dotyczyć kwestii, spraw czy zdarzeń jednostkowych, które miały miejsce w przeszłości, a nie są już kontynuowane.

Jak wskazano na wstępie, działalność sygnalistów nastawiona jest na ujawnienie szeregu zagrożeń i nieprawidłowości godzących w interes publiczny, które można podzielić na dwie główne grupy, tj.:

1. Działania godzące w prawa i wolności jednostki, do których należy zaliczyć m.in. wszelkie zdarzenia związane z:

a) naruszeniem szeroko pojmowanych praw człowieka, które to naruszenia zagrażają życiu i zdrowiu osób, np. poprzez stwarzanie zagrożenia dla środowiska naturalnego;

b) naruszeniem praw i wolności jednostki, swobód obywatelskich, w szczególności poszanowania prawa do prywatności, prawa do anonimowości, wolności słowa, wolności ko-

munikacji, korespondencji i związane z nimi nadużycie władzy przez administrację rządową lub lokalną. Obecnie zdarzenia takie dotyczą przede wszystkim nielegalnych i nieetycznych praktyk związanych z przeprowadzaniem przez aparat państwa działań i czynności inwigilacyjnych względem własnych, ale też obcych obywateli, w tym z naruszeniem prawa do prywatności;

c) naruszeniem praw pracowniczych lub konsumenckich przez instytucje biznesowe, korporacje przemysłowe i finansowe, pracodawców sektora publicznego lub prywatnego, które wiążą się m.in. z rzetelnym informowaniem konsumentów o nabywanych przez nich produktach, surowcach, z których zostały wytworzone, krajach ich pochodzenia (falszowanie produktów, używanie surowców i środków produkcji niebezpiecznych dla człowieka itp.), ale też z działaniami mobbingowymi, dyskryminującymi pracowników ze względu na płeć, kolor skóry lub orientację seksualną<sup>11</sup>.

2. Działania związane z szeroko pojętymi nadużyciami i oszustwami finansowymi w sektorze publicznym i prywatnym, włącznie ze zdarzeniami związanymi z:

a) defraudacją, wyłudzeniem i sprzeniewierzeniem środków publicznych i/lub prywatnych;

b) korupcją, nepotyzmem, działaniem na szkodę majątku publicznego i prywatnego, nieprawidłowościami związanymi z rozstrzyganiem publicznych lub prywatnych postępowań przetargowych oraz nieetycznymi działaniami uniemożliwiającymi uczciwą konkurencję;

c) ukrywaniem dochodów, oszustwami podatkowymi, nierzetelnym prowadzeniem ksiąg rachunkowych oraz dokumentacji podatkowej zarówno w spółkach publicznych, jak i prywatnych, podwójna, kreatywna księgowość, zmywy przetargowe, zmywy cenowe, działania monopolistyczne, wykorzystanie dominującej pozycji na rynku.

Powyższy katalog nie ma i nie może mieć w żaden sposób charakteru zamkniętego, gdyż działalność sygnalistów może dotyczyć

<sup>8</sup> E. Snowden ujawnił informację o istnieniu programu PRISM, w ramach którego amerykańska Narodowa Agencja Bezpieczeństwa i Federalne Biuro Śledcze posiadały możliwość inwigilacji komunikacji elektronicznej.

<sup>9</sup> Mark Felt to zastępca dyrektora FBI, który pod pseudonimem Głębokie Gardło był głównym informatorem dziennikarzy Washington Post, którzy opisali kulisy afery Watergate.

<sup>10</sup> B. Manning przekazał portalowi WikiLeaks tajne dokumenty rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, wśród których znalazły się m.in. raporty bojowe z Iraku i Afganistanu oraz setki tysięcy depesz dyplomatycznych Departamentu Stanu.

<sup>11</sup> Zob. Anna Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy...*, s. 15.



każdej dziedziny lub działalności gospodarczej czy też życia publicznego. Istotny jest fakt, że działania takie muszą być ukierunkowane na ochronę interesu społecznego, który w tym przypadku jest nadrzędnym przedmiotem ochrony. Jednocześnie działania takie muszą być podejmowane w dobrej wierze<sup>12</sup>.

Odrębną, jednakże nie mniej ważną kwestią, jest rodzaj czy też forma naruszenia, które spowoduje się do ustalenia, czy naruszenie interesu publicznego można zakwalifikować jako:

- 1) naruszenie standardów zawodowych, etycznych, moralnych;
- 2) przewinienie dyscyplinarne;
- 3) naruszenie obowiązującego prawa.

Powyższe rozróżnienie jest istotne, gdyż determinuje charakter działania sygnalisty poprzez nadanie mu określonego kontekstu prawnego. Odmienne skutki prawne będzie niesło poinformowanie organów ścigania o naruszeniu obowiązujących przepisów prawa w postaci działania managementu na szkodę kierowanej przez niego spółki, inne zaś informacja o nieetycznym i niemoralnym zachowaniu prezesa firmy, który nie przestrzegając kodeksu etyki, wdał się w romans ze swoją asystentką.

W Polsce brakuje jednego aktu prawnego, który wprost odnosiłby się, czy też regulował działania sygnalistów. Tym niemniej, analizując poszczególne regulacje odnajdujemy zapisy, które można by stosować do działalności sygnalistów, przy czym zapisy te należy traktować raczej jako ogólnie przyjęte normy postępowania na zasadzie *lex generalis*. W tym względzie ma tu zastosowanie:

- 1) art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy, który stanowi, że do podstawowych obowiązków pracowniczych należy zaliczyć dbałość o dobro pracodawcy, ochronę jego mienia i zachowywanie w tajemnicy informacji, które mogą narazić zakład pracy na szkodę;
- 2) art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym każda osoba, która dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek

zawiadomić o tym Prokuraturę lub Policję, lub w związku z art. 312 Kodeksu postępowania karnego – Straż Graniczną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Celną, Centralne Biuro Antykorupcyjne;

3) art. 212 § 1 lub § 2 Kodeksu karnego, przewidujący wyłączenie odpowiedzialności karnej za pomówienia, w przypadku gdy publicznie podnosi się lub rozgłasza prawdziwy zarzut dotyczący postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub gdy działanie sprawcy służy obronie społecznie uzasadnionego interesu. W takich okolicznościach sprawca nie popełnia przestępstwa, istotne jest jednak, aby działanie osoby dotyczyło bezwzględnie i faktycznie prawdziwego zarzutu, zaś kwestią drugorzędną jest działanie w dobrej wierze, które może wyłączyć odpowiedzialność sprawcy ze względu na brak umyślności w jego działaniu;

4) szereg aktów o charakterze wewnętrznym, np. regulaminy czy statuty organizacyjne podmiotów, działających w ramach sektora publicznego, jak i prywatnego, ale przede wszystkim kodeksy etyki. Przykładem takich regulacji mogą być zapisy:

a) art. 52 ust. 3 i 4 Kodeksu Etyki Lekarskiej, gdzie wskazuje się, iż lekarz wszelkie uwagi o dostrzeżonych błędach w postępowaniu innego lekarza powinien przekazać przede wszystkim temu lekarzowi. Jeżeli interwencja okaże się nieskuteczna albo dostrzeżony błąd lub naruszenie zasad etyki powoduje poważną szkodę, konieczne jest poinformowanie organu izby lekarskiej, przy czym takie poinformowanie o zauważonym naruszeniu zasad etycznych i niekompetencji zawodowej innego lekarza nie stanowi naruszenia zasad etyki<sup>13</sup>;

b) § 24 Zasad Etyki Zawodowej Policjanta<sup>14</sup>, gdzie wskazane jest, że policjant nie powinien akceptować, tolerować ani lekceważyć zachowań policjantów naruszających prawo lub zasady etyki zawodowej;

<sup>13</sup> Tekst dostępny na stronie: [http://www.nil.org.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/4764/Kodeks-Etyki-Lekarskiej.pdf](http://www.nil.org.pl/_data/assets/pdf_file/0003/4764/Kodeks-Etyki-Lekarskiej.pdf) [dostęp: 4 lutego 2016 r.].

<sup>14</sup> Zarządzenie Nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie *Zasad etyki zawodowej policjanta*, Dz. Urz. KGP 2004, nr 1, poz. 3.

<sup>12</sup> A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów...*, s. 5.

c) zapisy kodeksu etycznego jednego z banków komercyjnych, gdzie czytamy, że każdy pracownik, który powziął uzasadnione podejrzenie o naruszeniu Kodeksu Etyki, ma obowiązek niezwłocznego zgłoszenia tego faktu swojemu przełożonemu bez obawy o negatywne konsekwencje. Takiemu pracownikowi gwarantuje się zachowanie anonimowości i niepodejmowanie żadnych działań przeciwko niemu w przypadku ujawnienia informacji dotyczących potencjalnych naruszeń przepisów, gdy działania takie były podjęte w dobrej wierze, chyba że okaże się, że celowo zostały przekazane informacje fałszywe. Kodeks literalnie zachęca pracowników do zgłaszania wszelkich podejrzeń naruszenia zapisów<sup>15</sup>;

d) zapisy Kodeksu dobrej praktyki domów maklerskich, według którego pracownik ma obowiązek zawiadomić przełożonych o nieprawidłowościach i nagannym zachowaniu innych pracowników, które mogłyby narazić na szkodę Dom Maklerski, innych pracowników lub klientów Domu Maklerskiego<sup>16</sup>.

Reasumując, działania sygnalistów powinny być ukierunkowane na dobro publiczne, dobro ogółu społeczeństwa i tylko jemu służyć. Podejmując działania, sygnalista nigdy nie powinien nastawiać się na osiągnięcie osobistych korzyści, a więc musi działać w dobrej wierze. W kontekście braku polskich regulacji działalność sygnalistów w zakresie czynów o charakterze przestępczym regulować będą zapisy ustaw karnych, w zakresie odpowiedzialności pracowniczej i cywilnej – zapisy Kodeksu pracy, zaś w odniesieniu do kwestii etyczno-moralnych – odpowiednie akty wewnętrzne, regulujące pragmatykę działania poszczególnych grup zawodowych, jednostek organizacyjnych, podmiotów czy instytucji.

<sup>15</sup> Tekst dostępny na stronie: [https://www.bankmillennium.pl/static-content/PL/Kodeks\\_etyczny\\_Grupy\\_Banku\\_Millennium\\_1928748.pdf](https://www.bankmillennium.pl/static-content/PL/Kodeks_etyczny_Grupy_Banku_Millennium_1928748.pdf); analogiczne zapisy znajdują się m.in. również w kodeksach innych podmiotów gospodarczych, zob. <http://www.polpharma.pl/upload/2015/02/kodeks-etyki.pdf>, <http://www.psgaz.pl/documents/21201/347110/Kodeks+etyki+PSG/69629764-95fd-45cb-802f-589d568774f8> [dostęp: 4 lutego 2016 r.].

<sup>16</sup> Tekst dostępny na stronie: [http://www.odpowiedzialni.gpw.pl/pub/files/KODEKS\\_DOBREJ\\_PRAKTYKI\\_DOMOW\\_MAKLERSKICH.doc](http://www.odpowiedzialni.gpw.pl/pub/files/KODEKS_DOBREJ_PRAKTYKI_DOMOW_MAKLERSKICH.doc) [dostęp: 4 lutego 2016 r.].

## OCHRONA PRAWNA

W polskim prawie brakuje regulacji definiujących zakres działania sygnalistów, nie ma również regulacji dotyczących ochrony prawnej, jaką przyznaje się sygnalistom w związku z podejmowanymi przez nich działaniami. Tym samym zapisów dotyczących takiej ochrony należy szukać w poszczególnych aktach prawnych, które można stosować w pewnym zakresie i jedynie odpowiednio. Należy przywołać tu wskazany powyżej kodeks pracy, ustawy karne, a przede wszystkim poszczególne regulacje wewnętrzne, w szczególności kodeksy etyki zawodowej.

Z uwagi na fakt, że zapisy te nie odnoszą się wprost do działania sygnalistów, powodują problemy interpretacyjne, skutkiem czego ochrona prawna sygnalistów pozostaje często jedynie teoretyczna. Sprzeczności te widać szczególnie na gruncie przepisów prawa karnego. Przywołany powyżej art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego nakłada co prawda na każdą osobę obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, jednak przepis ten nie przyznaje jednocześnie zawiadamiającemu żadnej ochrony prawnej (z wyjątkiem świadka incognito i świadka koronnego). W związku z tym zawiadamiający może spotkać się z próbą pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, np. na gruncie art. 212 Kodeksu karnego za pomówienie, na podstawie art. 238 Kodeksu karnego za fałszywe zawiadomienie o przestępstwie lub przestępstwie skarbowym, czy też na zasadzie art. 265 i art. 266 Kodeksu karnego za ujawnienie tajemnicy służbowej, zawodowej lub informacji stanowiącej informację niejawną. Natomiast na podstawie art. 24 Kodeksu cywilnego od sygnalisty można żądać zaprzestania podejmowanych przez niego działań, a na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego osoba uznająca się za pokrzywdzoną przez sygnalistę może wnioskować o stosowne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do art. 100 § 2 pkt. 4 Kodeksu pracy. W tym

przypadku kwestią problematyczną dla sygnalisty może okazać się dowiedzenie, że podjęte przez niego działania, związane z dbałością o dobro pracodawcy i ochronę jego mienia, poprzez ujawnienie zaistniałych w tym względzie nieprawidłowości, nie były sprzeczne z zasadą zachowania w tajemnicy informacji, które mogłyby narazić zakład pracy na szkodę. Tak więc sygnaliście, tak jak każdej innej osobie, na gruncie Kodeksu pracy przysługuje ochrona prawna, m.in.:

- 1) na podstawie art. 44 i n. w przypadku bezzasadnego rozwiązania z nim umowy o pracę,
- 2) na podstawie art. 94<sup>3</sup> § 3 w przypadku mobbingu,
- 3) na podstawie art. 18<sup>3a</sup> w przypadku dyskryminacji.

Dlatego też zapisów literalnie przyznających ochronę sygnalistom należy szukać w aktach niższego rzędu, takich jak kodeksy etyki czy regulaminy wewnętrzne. Ochrona taka gwarantuje sygnaliście:

- 1) zachowanie anonimowości,
- 2) niepodejmowanie działań represyjnych ani odwetowych przeciwko sygnaliście, gdy sygnalista działał w dobrej wierze, chyba że działania takie i przekazane informacje były celowo fałszywe.

Jednakże z uwagi na charakter powyższych aktów ochrona ta dotyczy jedynie relacji wewnętrznych w obrębie danej instytucji, podmiotu czy grupy zawodowej, nie rozciąga się natomiast na zewnątrz, a więc nie chroni sygnalisty tak jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Odmienne sytuacja ta wygląda w świetle aktów o charakterze międzynarodowym, przyjętych przez Radę Europy<sup>17</sup>, Organizację Narodów Zjedno-

<sup>17</sup> Zob. Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., ratyfikowana przez Polskę 20 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2004. Nr 244, Poz. 2443), gdzie w art. 9 czytamy, że „Każda strona zapewni w swoim prawie wewnętrznym odpowiednią ochronę przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione podstawy do podejrzewania, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom”; zob. też rezolucję Rady Europy w sprawie ochrony demaskatorów nr 1729 z dnia 29 kwietnia 2010 r., w której zwraca się uwagę że ustawodawstwa państw członkowskich powinny zapewnić osobom działającym w dobrej wierze ochronę przeciwko

czonych<sup>18</sup> czy też wypracowanych przez Unię Europejską<sup>19</sup>.

Unia Europejska nie uregulowała jeszcze ochrony sygnalistów na poziomie krajów członkowskich. Odmienne wygląda sytuacja pracowników wykonujących pracę w unijnych instytucjach i organach. W tym miejscu należy przywołać art. 22a i 22b Regulaminu Organizacyjnego – Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union<sup>20</sup>, które zawierają procedurę zgłaszania nieprawidłowości, a w szczególności komunikat Komisji Europejskiej z 6 grudnia 2012 r. Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Whistleblowing, SEC (2012) 679<sup>21</sup>, który wprowadził w tym względzie nowe regulacje<sup>22</sup>. Istotnym jest, iż ów komunikat zawiera nie tylko definicję sygnalisty, opis i sposób jego działania, lecz także informacje na temat środków ochrony.

wszelkim formom represji poprzez stworzenie mechanizmu weryfikacji ujawnionych przez te osoby nieprawidłowości – zob. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en> [dostęp: 6 lutego 2016 r.].

<sup>18</sup> Zob. Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwno Korupcji, która została podpisana przez Polskę 10 grudnia 2003 r., a ratyfikowana 15 września 2006 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563), gdzie w art. 33 „Ochrona osób zgłaszających” czytamy, że: „Każde z Państw Stron rozważy włączenie do swego wewnętrznego systemu prawnego stosownych środków zapewniających ochronę przed każdym niesprawiedliwym traktowaniem osoby, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami określonymi zgodnie z niniejszą Konwencją”.

<sup>19</sup> Zob. A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 4, s. 14-18.

<sup>20</sup> Tekst dostępny na stronie: [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf) [dostęp: 6 lutego 2016 r.].

<sup>21</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf> [dostęp: 6 lutego 2016 r.].

<sup>22</sup> Nowe wytyczne zawierały takie elementy jak: zapewnienie działającym w dobrej wierze informatorom ochrony, przyjęcie procedury zgłaszania przez pracowników nieprawidłowości z pominięciem hierarchii służbowej, brak tolerancji dla środków odwetowych skierowanych przeciwko informatorom, możliwość zachowania tożsamości informatora w tajemnicy, przyznanie prawa informatorom do otrzymania informacji zwrotnej o działaniach podjętych w następstwie ich działania, szczególną uwagę Komisja zwróciła na fakt aby działania informatorów nie miały dla nich negatywnych konsekwencji w czasie procedury oceny i awansu.

W przypadku Rady Europy nie sposób nie wskazać Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz powstałego na jej podstawie systemu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Co prawda konwencja nie odnosi się wprost do sygnalistów, jednakże to właśnie budowany na jej podstawie system ochrony sygnalistów oparty na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kształtuje wśród państw członkowskich standardy takiej ochrony. Dla tychże standardów szczególne znaczenie mają dwa wyroki: Guja przeciwko Mołdawii<sup>23</sup> oraz Heinisch przeciwko Niemcom<sup>24</sup>, które zapadły w związku ze skargami zarzucającymi naruszenie art. 10 Konwencji, gwarantującego prawo do swobody wypowiedzi<sup>25</sup>.

## UWAGI KOŃCOWE

Polskiemu systemowi prawnemu nieznanne jest pojęcie whistleblowera lub sygnalisty co nie stanowi wyjątku na tle innych systemów prawnych w Europie<sup>26</sup> czy na świecie<sup>27</sup>. Prawdą jest jednak, iż niektóre zapisy, i to zarówno aktów o charakterze powszechnie obowiązujących,

jak i wewnętrznym, można odpowiednio stosować do tej kategorii osób. Pomimo to obecny stan należy uznać za nie dość satysfakcjonujący. W dobie dynamicznie zmieniającego się społeczeństwa, rozwoju technologicznego, ekonomicznego oraz przemysłowego regulacje dotyczące działalności sygnalistów wydają się być naturalnym następstwem tych zmian. Być może jest to twierdzenie na wyrost, jednakże działanie sygnalisty można porównać do postępowania świadka koronnego. Poprzez działania sygnalisty dochodzi do złamania zmowy milczenia, wyłomu w ramach hermetycznego i zamkniętego środowiska, poza które niemożliwe byłoby przeniknięcie jakichkolwiek informacji, danych dotyczących nieprawidłowości czy wręcz działalności przestępczej. Sygnaliści poprzez swoje działanie dają opinii publicznej, społeczeństwu możliwość zapoznania się i oceny elit władzy, establishmentu politycznego i finansowego, pokazują nadużycia prawa, nadużycia władzy oraz służb mających za zadanie stać na straży prawa. To dzięki takim osobom jak Sherron Watkins<sup>28</sup>, Cynthia Cooper<sup>29</sup>, Harry Markopolos<sup>30</sup> czy Jeffrey

<sup>23</sup> Wyrok ETPCz z 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, skarga nr 14277/04. Była to pierwsza sprawa dotycząca sygnalisty, jaką rozpatrywał Trybunał. W wyroku wskazano czynniki, które muszą zaistnieć, aby przyznać ochronę sygnaliście, m.in. musi istnieć interes publiczny związany z ujawnieniem informacji, ujawniona informacja musi być autentyczna, ewentualna szkoda, jaka powstała w związku z ujawnieniem informacji, nie przewyższa korzyści, jaka powstała w związku z jej ujawnieniem – zob. <http://hudoc.echr.coe.int> [dostęp: 6 lutego 2016 r.].

<sup>24</sup> Wyrok ETPCz z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*, skarga nr 28274/08. Sprawa dotyczyła osoby, która nie była pracownikiem sektora publicznego, tak więc Trybunał przyznając ochronę takiemu sygnaliście dokonał znaczącego rozszerzenia definicji sygnalisty o osoby z sektora prywatnego, zob. <http://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>25</sup> Zob. A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów...*, s. 15.

<sup>26</sup> Można tu wymienić słoweńską Ustawę o integralności etycznej i zapobieganiu korupcji, rumuńską Ustawę o ochronie zatrudnionych we władzach publicznych, instytucjach publicznych oraz w innych zakładach, którzy ujawniają naruszenia prawa, węgierską Ustawę o ochronie uczciwego postępowania, brytyjską Ustawę o ujawnianiu informacji w interesie publicznym.

<sup>27</sup> Należy tu przede wszystkim wymienić obowiązującą w Stanach Zjednoczonych Ustawę Sarbanesa-Oxleya z 2002 r., czy też obowiązującą w stanie Queensland w Australii Ustawę o ujawnianiu informacji w interesie publicznym.

<sup>28</sup> Sherron Watkins – była wiceprezes Enron, giganta branży energetycznej w Stanach Zjednoczonych. Po odkryciu, iż spółka prowadzi kreatywną księgowość, wysłała do przewodniczącego rady dyrektorów koncernu Kennetha Laya anonimowy list, który został zignorowany. List przedostał się jednak do publicznej wiadomości, co wywołało afery i spadek wartości akcji z 90 dolarów do zaledwie kilku centów. Po kilku miesiącach firma upadła, zwalniając ponad 22 tysiące pracowników. Przed Kongresem przeprowadzono postępowanie przeciwko całemu szefostwu i radzie nadzorczej spółki. Kenneth Lay został uznany za winnego sprzeniewierzenia środków firmy i ukrywania jej faktycznej kondycji finansowej. Zmarł przed ogłoszeniem wymiaru kary.

<sup>29</sup> Cynthia Cooper ujawniła ogromne malwersacje finansowe w koncernie medialnym WorldCom. Stojąc na czele niewielkiego zespołu księgowych, często nocami i w tajemnicy prowadziła audyt wewnętrzny w firmie. W 2002 r. ogłosiła, że szef firmy Bernard Ebbers zdefraudował w sumie blisko 4 miliardy dolarów. WorldCom zbankrutował, a Ebbers został skazany na 25 lat więzienia.

<sup>30</sup> Harry Markopolos – bostoński inwestor, który przez lata ostrzegał organy nadzoru finansowego w Stanach Zjednoczonych, iż stworzony przez Bernarda Madoffa – jednego z najbardziej poważanych i doświadczonych inwestorów giełdowych – fundusz inwestycyjny Bernard L. Madoff Investment Securities to tak naprawdę gigantyczna piramida finansowa. Przestępcza działalność Bernarda Madoffa przyniosła jego klientom straty w wysokości 65 miliardów dolarów. Bernarda Madoffa został skazany na 150 lat więzienia.



Wiegand<sup>31</sup> było możliwe ujawnienie szeregu nieprawidłowości i nadużyć finansowych. To takie osoby jak Edward Snowden, Bradley Manning czy Julian Assange<sup>32</sup> ujawniły nieetyczne i niezgodne z prawem praktyki inwigilacyjnych służb specjalnych. To właśnie działania sygnalistów doprowadziły do przezwyciężenia spirali nadużyć i nieprawidłowości.

Działania sygnalistów należy uznać za pożądane, o wydźwięku zdecydowanie pozytywnym. Fakt ich działalności nie powinien być nigdy wiązany z donosicielstwem,

działaniem skrytym czy szkodliwym. Jako inicjatywy prospołeczne, nakierowane na ochronę dobra publicznego powinny być popierane i promowane zarówno przez organy państwowe, jak i podmioty prywatne. Temu zaś działaniu, jak się wydaje, powinny towarzyszyć prace nad ustawą, która kompleksowo określiłaby definicję legalną sygnalisty, procedurę jego działania, a także przyznałaby sygnalistom ochronę prawną w związku z podejmowanymi przez nich czynnościami. □



<sup>31</sup> Jeffrey Wiegand – były wiceprezes ds. rozwoju i badań w firmie tytoniowej Brown & Williamson – podmiocie zależnym od British American Tobacco, który w 1993 r. publicznie ujawnił i udowodnił, powołując się na badania, których wyniki miał kontrolować, że wielkie koncerny dodają do tytoniu substancje chemiczne stymulujące mózg do pobierania większej ilości nikotyny, co w konsekwencji doprowadza do uzależnienia.

<sup>32</sup> Julian Assange – dziennikarz oraz programista, znany z zaangażowania w tworzenie portalu WikiLeaks, na którym są publikowane informacje oraz dane przekazane przez whistleblowerów.

# SYGNALISTA. BOHATER CZY ZDRAJCA

**Marcin Gomoła**

Dyrektor Departamentu  
Zarządzania Zgodnością  
T-Mobile Polska S.A.

Kim jest „sygnalista”? Bohaterem, czy donosicielem – zdrajcą. Dla kogo jest bohaterem, a dla kogo zdrajcą? Choć temat ten przewijał się w literaturze fachowej, wciąż jest niejasny. Mimo że wydaje się banalny i stary jak świat, nadal nie może doczekać się jednoznacznej regulacji.

Sygnalista informuje opinię publiczną bądź osoby wewnątrz własnej organizacji (np. wyspecjalizowaną komórkę compliance) o konfliktach interesów, malwersacjach, aktach korupcji, naruszeniach przepisów i tym podobnych nieprawidłowościach, mających miejsce w organizacji. Jest to zatem specyficzne „donosicielstwo”, polegające na tym, że zgłasza się osobom odpowiedzialnym za sprawy etyczne i dyscyplinarne przypadki nieuczciwości, nierzetelności lub łamania zasad etycznych albo prawa. Donosicielstwo jest w polskiej kulturze źle konotowane ze względów historycznych, kiedy to państwo i pracodawcy byli w opinii powszechnej postrzegani jako zło konieczne i służyli wyłącznie do pozyskiwania dóbr i benefitów dla siebie i najbliższych (nawet etymologicznie słowo pracodawca oznacza „dającego pracę”, a więc rozdającego pewne dobro, które ma określoną wartość materialną pod postacią dochodów miesięcznych).

Często konsekwencją czynu sygnalizowania (czy donoszenia) jest ostracyzm w środowisku, nierzadko przeradzający się w mobbing – sygnalista może mieć problemy w środowisku pracy, doznawać prześladowania i poniżania przez współpracowników. To jednak nie koniec potencjalnych kłopotów osoby zgłaszającej nadużycie. Do presji środowiskowej dołącza się niesprzyjające sygnalistom środowisko prawne, które w skrajnej postaci może przybrać nawet formę zarzutów karnych czy też wielomilionowych roszczeń odszkodowawczych. Na ścieżce sygnalisty czają się prawne pułapki, począwszy od przepisów o ochronie prywatności, dobrego imienia i danych osobowych, aż po przepisy nakazujące dbałość o dobre imię pracodawcy, które może zostać naruszone poprzez informacje sygnalisty o nieprawidłowościach. Z drugiej strony przepisy Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego, nakazują informowanie organów ścigania o przestępstwie (społeczny obowiązek), a w przypadkach podejrzenia szczególnie ciężkich przestępstw przeciwko bezpieczeństwu (art. 240 kk) jest to wręcz obowiązek obwarowany sankcją karną.

Sygnalista ujawniający nieprawidłowość musi zatem liczyć się z zarzutami o pomówienia czy kierowanie nieuzasadnionych podej-



rzeń. Często nie decyduje się na ujawnienie nieprawidłowości bądź czyni to anonimowo.

A jak praktyka ma się do teorii? Każdy z pewnością słyszał o Julianie Assange'u lub Edwardzie Snowdenie czy też rodzimych demaskatorach afer, jak choćby afery taśmowej. Nic tak nie oddziałuje na wyobraźnię potencjalnych sygnalistów, jak przykłady losów osób, które zdecydowały się na ujawnienie nieprawidłowości. Oprócz chwilowej „sławy” w świetle dziennikarskich fleszy tuż po ujawnieniu skandalizujących informacji, są postrzegani jako ludzie samotni, choć heroiczni na wzór rzymskich gladiatorów, pozdrawiających Cezara przed walką ku uciesze widzów. Taki obraz i los nie stanowią dobrych przykładów i nie przekonują do ujawniania nieprawidłowości. Wizerunek „straceńca” nawet w słusznej sprawie nie jest dość motywujący do podjęcia się trudnej roli sygnalisty.

W Stanach Zjednoczonych i Australii istnieją instytucje chroniące takie osoby, np. National Whistleblower Center, działający we wszystkich stanach i zajmujący się lobbingsiem na rzecz ochrony sygnalistów. Na przykład Ustawa Sarbanesa-Oxleya z 2002 r. terminem *whistleblowers* (sygnaliści) nazywa pracowników publicznie notowanych spółek, uczestniczących w śledztwach w sprawie oszustw popełnionych w tych spółkach. Zapewnia im ochronę prawną przed działaniami odwetowymi ze strony menadżerów. W Polsce wciąż brak jest nie tyle regulacji, co rzetelnej dyskusji publicznej o sposobach zabezpieczenia sygnalistów i poprawie ich sytuacji prawnej. Na przestrzeni ostatnich trzech lat merytoryczne inicjatywy podejmowane przez Fundację im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych nie spotkały się z zainteresowaniem decydentów i organów stanowiących prawo w Polsce.

Jedyną bronią sygnalisty pozostaje jego anonimowość, co w większości przypadków znacznie osłabia siłę jego argumentacji i wytrąca oręż z ręki tym, którzy chcą z informacji sygnalisty zrobić użytek procesowy. Nie mogą się oni powoływać na informację anonimową,

ale muszą w inny sposób, prawnie dostępnymi metodami, zbadać jej wiarygodność i na tej podstawie formułować zarzuty.

Konieczna jest zatem kompleksowa i szczegółowa debata publiczna, zmierzająca do uregulowania statusu sygnalisty i zapewnienia mu ze strony państwa ochrony prawnej. To państwo jest ostatecznym beneficjentem zmniejszenia liczby przestępstw i nieprawidłowości, i powinno być gwarantem bezpieczeństwa osób do tego się przyczyniających. Pewien kierunek rozważań mogą wyznaczać instytucje świadka koronnego czy świadka *incoognito*. Znane z procedury karnej rozwiązania oparte o te instytucje rozciągnięte na reżim prawa pracy i prawa cywilnego nie mogłyby być do nich bezpośrednio przeniesione. Praktyka stosowania tych instytucji wspomogłaby także identyfikowanie i eliminowanie nieuniknionych nadużyć związanych z przyznaniem statusu sygnalisty. Modyfikacji powinny ulec także przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych i prawa do prywatności w zakresie, w jakim sygnalista mógłby je naruszyć, informując o nieprawidłowościach, których dopuszczają się ich sprawcy. Wreszcie posiadanie wewnętrznego systemu ochrony sygnalistów (w ramach komórki *compliance*) powinno być warunkiem koniecznym oceny należytej staranności zarządu, odpowiedzialnego za brak naruszeń w kierowanej przez siebie organizacji. Wreszcie należałoby rozważyć dopuszczenie wynagradzania sygnalistów za informacje przyczyniające się do wykrycia nieprawidłowości, zgodnie z zasadą „lojalność kosztuje”.

To, czy sygnalista będzie bohaterem czy zdrajcą, zależy będzie zatem od przeznaczonego mu miejsca w systemie ochrony prawnej, które to miejsce będzie określać jego pozycję kulturową i społeczną. Obecnie stan regulacji w Polsce każe sygnalistę postrzegać raczej jako don Kichota, walczącego samotnie w imię wyższej sprawy, głównie ku uciesze mediów i widzów kolorowych *sequelli*, produkowanych na podstawie tzw. faktów autentycznych. □

# SYGNALIZOWANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI (WHISTLEBLOWING)

**Piotr Chmiel**  
CFE, CIA, CISA  
Prezes polskiego oddziału ACFE

Sygnalizowanie nieprawidłowości (*whistleblowing*) nie jest popularne w naszym kraju i naszej kulturze. Już od czasów szkolnych uczymy, że dobro grupy jest ważniejsze niż przestrzeganie zasad, a w szczególności informowanie o przypadkach ich naruszenia. Takie podejście ma głębokie historyczne korzenie, sięgające czasów pańszczyźnianych, gdzie „doniesienie do Pana” przynosiło zazwyczaj opłakane skutki dla pomówionego (raczej nie można było liczyć na bezstronny proces), a zostało wzmocnione podczas rozbiorów Polski i w trakcie II Wojny Światowej. Odzywa się tutaj także nieufność do władzy i bardzo silna obawa przed ostracyzmem społecznym, co przekłada się na znaczące ryzyko utraty zatrudnienia, a więc środków do życia. Polskie regulacje prawne nie dają możliwości ochrony osoby zgłaszającej nieprawidłowości, a wręcz w niektórych przepisach wymuszają ujawnienie danych identyfikujących sygnalistę (np. art. 25 Ustawy o ochronie danych osobowych).

Choć nie jesteśmy w naszym stosunku do sygnalistów osamotnieni, to jednak są kraje, w których nie jest to postawa tak jednoznacznie uznawana za niewłaściwą. Dobrym przykładem są kraje anglosaskie, gdzie właśnie postępowanie zgodnie z zasadami jest premiowane, a informowanie o nieprzestrzeganiu

zasad jest podstawą do pochwał i stanowi zachowanie oczekiwane (jednym z pierwszych aktów prawnych z tym związanych była Ustawa o fałszywych roszczeniach – False Claims Act z 1863 r., z okresu wojny domowej w USA). Oczywiście nie jest to zasada bezwzględnie obowiązująca, szczególnie w przypadkach, gdy sygnalista przekazuje informacje dotyczące nadużyć w firmach giełdowych lub prywatnych. Wtedy osoby takie mogą się spotkać z poważnymi reperkusjami, zazwyczaj związanymi z konsekwencjami finansowymi (utrata pracy, pozwy cywilne). Istnieją jednakże regulacje prawne, które nie tylko umożliwiają efektywną obronę sygnalistom, lecz także mogą przynieść im wymierną nagrodę finansową.

Amerykańska Ustawa Dodd-Franka z 2010 r. o reformie Wall Street i ochronie konsumentów (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) reguluje przede wszystkim kwestie dotyczące działania rynków finansowych i zabezpieczenia interesów konsumentów, jednakże w rozdziale 922 tej ustawy znalazły się bardzo ważne przepisy, dotyczące przekazywania informacji w sytuacjach naruszeń zasad lub prawa przez kierownictwo lub pracowników firm prywatnych, czyli odnoszące się do sygnalistów. Ustawa zabrania jakiegokolwiek odwetu

pracodawcy na sygnaliście, a gdyby doszło do takowego, wyposaża osobę zgłaszającą w podstawy dochodzenia swoich praw na drodze cywilnej. Jednym z głównych wymogów odnoszących się bezpośrednio do osoby zgłaszającej nadużycie jest to, żeby wyczerpać wszelkie dostępne wewnętrznie sposoby informowania o nieprawidłowościach zanim sygnalista zgłosi informację do środków masowego przekazu (dotyczy to także zgłoszenia przez portal udostępniony przez rząd federalny). Wysokość potencjalnej nagrody (sięgającej od 10% do 30% zapłaconych kar, które muszą przekroczyć kwotę 1 miliona dolarów) pozwala też zabezpieczyć byt sygnalisty w przypadku utraty pracy albo nawet konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Najważniejsze jest jednak to, że działanie takie musi być podjęte w dobrej wierze i mieć na celu ujawnienie rzeczywistego nadużycia, a nie być działaniem mającym znamiona odwetu na pracodawcy lub innej osobie.

Kwestie dotyczące sygnalistów można rozpatrywać na kilku płaszczyznach. Pierwszą z nich jest gotowość kulturowa danego kraju do przyjęcia takiego sposobu informowania o występujących poza wiedzą właściwych organów nieprawidłowościach. Druga to wypracowanie odpowiednich standardów prawnych, które zapewniałyby ochronę tym, którzy decydują się działać w interesie społecznym. Trzecią jest popularyzacja narzędzi i rozwiązań, które umożliwią sygnalistom przekazywanie informacji w sposób zapewniający im dyskrecję lub anonimowość.

Wśród polskich firm widzimy różne podejścia do zagadnień związanych z postępowaniem z informacjami przekazywanymi przez sygnalistów. Jednym z nich jest sposób traktowania informatora, który przekazał dane, pozwalające na wykrycie rzeczywistego przypadku nadużycia. Są firmy, które przewidują nagrody dla takich osób (co jednocześnie wymaga rezygnacji z anonimowości), są też takie, które nie przyjęły zasad postępowania w przedmiotowych przypadkach lub nie przewidują żadnych zachęt.

Kolejną z kontrowersyjnych kwestii jest przyjmowanie zgłoszeń anonimowych. Anonimowość nie jest z definicji zła. Problemem może być jednak sposób postępowania z tak przekazanymi informacjami. Może się zdarzyć, że osoba zgłaszająca nadużycie ma poważne powody, by obawiać się ujawnienia tożsamości i wtedy od tego, kto przyjmuje zgłoszenie i rozpoczyna postępowanie zależy, jak potoczy się postępowanie. Kontakt anonimowy jest potencjalnie mniej wartościowy w porównaniu ze zgłoszeniem osobistym, jednakże właściwe procedury postępowania wstępnej weryfikacji sygnalistów pozwalają uniknąć przypadków przekazania informacji w złej wierze.

Kwestia wynagradzania osób, których zgłoszenie doprowadziło do wyjaśnienia nadużycia i eliminacji strat jest nadal mocno polaryzująca wśród firm z zaawansowanymi rozwiązaniami etycznymi i compliance. Z jednej strony nagrody finansowe pomagają zmniejszyć obawy sygnalistów przed ostracyzmem środowiska (a co za tym często idzie – koniecznością zmiany pracy) i pomagają w budowaniu świadomości wśród pozostałych pracowników, promując zachowania etyczne i mające na względzie dobro firmy. Z drugiej strony, aktywne zachęcanie do przekazywania informacji w zamian za wynagrodzenie może doprowadzić do zachowań typu „łowca głów” i odnieść zupełnie niewłaściwy efekt komunikacyjny. Można stwierdzić, że wprowadzenie lub nie nagród dla sygnalistów zależy przede wszystkim od kultury organizacyjnej danej firmy – im jest ona wyższa, im bardziej pracownicy są zaangażowani w działalność dla wspólnej korzyści, tym bardziej wprowadzenie nagród przyniesie pożądany efekt.

Nadal jednak największą barierą dla sygnalistów jest brak spójnych regulacji prawnych, szczególnie w zakresie prawa pracy (np. art. 23, ust. 2 Ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy) i prawa dotyczącego ochrony dobrego imienia (np. art. 24 Kodeksu cywilnego; art. 212, par. 1 Kodeksu karnego). Nie

bez znaczenia są także wymogi stawiane przez Ustawę o ochronie danych osobowych (art. 25) i zapisy Kodeksu karnego odnoszące się do ujawnienia tajemnicy ustawowo chronionej.

Obecny stan prawny nie daje możliwości ochrony sygnalisty, praktycznie wyłączając jakiegokolwiek zabezpieczenia. Chwalebny wyjątkiem są zapisy w Prawie antymonopolowym oraz zapisy dotyczące zwolnienia z odpowiedzialności w przypadku powiadomienia właściwych służb przez wręczającego łapówkę, jednakże tylko w przypadku, gdy sprawa nie jest jeszcze znana. To jednak nie wystarczy, gdyż zmywy rynkowe i korupcja, jakkolwiek poważne i naruszające zasady działania rynku, nie są (na szczęście!) najpoważniejszymi przyczynami nadużyć w firmach. Do wykrywania tych najtrudniejszych, dotyczących kadry kierowniczej, konieczne są uregulowania pozwalające na ochronę sygnalistów lub przynajmniej umożliwiające ich wynagrodzenie w sposób zapewniający im godziwe życie.

Podobnie nasz sąsiad – Słowacja, wprowadził swoje własne rozwiązanie prawne, związane z nagradzaniem osób, które ujawnią informacje prowadzące do wykrycia i skazania osób odpowiedzialnych, przewidując konkretne nagrody finansowe (dochodzące do 100 tysięcy euro), naliczane od grzywien nałożonych na podmioty dopuszczające się nadużycia. Jednak podobnie jak w Polsce regulacja ta jest ograniczona do spraw związanych z naruszeniem przepisów antymonopolowych (co ma dobre uzasadnienie, bo rozbicie zmywy rynkowej jest rzadko możliwe bez współpracy kogoś z wewnątrz).

Najlepsze rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do narzędzi pozwalających sygnalistom na przekazywanie ich zgłoszeń. Poczynając od bardzo prostych, jak dedykowane skrzynki e-mail (z niskim poziomem poufności, szczególnie w korporacyjnym otoczeniu; za-

wsze jednak można założyć sobie darmowe i względnie anonimowe konto w zewnętrznym serwisie), poprzez bardziej zaawansowane rozwiązania tworzone lub przynajmniej zarządzane przez zainteresowane organizacje (gdzie jednak ochrona prywatności zgłaszającego może być dyskusyjna, biorąc pod uwagę pod czyją kontrolą znajdują się serwery i dane) aż do rozwiązań, które są oferowane przez wyspecjalizowane firmy (gdzie poziom ochrony tożsamości sygnalisty może być bardzo wysoki, praktycznie osiągający 100%). Interesujące jest to, że barierą nie są w tym przypadku koszty wdrożenia, które są generalnie minimalne w porównaniu do potencjalnych korzyści (np. wprowadzenie dodatkowego adresu e-mail nie niesie za sobą dodatkowych kosztów, a bardzo zaawansowane systemy dla sygnalistów są także dostępne w domenie *Open Source*, jak choćby *Strongbox*, z którego korzysta *The New Yorker*), ale chęć organizacji lub firmy do wprowadzenia takiego rozwiązania i jego obsługi.

Podsumowując, wraz z rosnącą świadomością, że działania sygnalistów przekładają się na korzyści dla całego społeczeństwa, należy im zapewnić odpowiednie zabezpieczenia prawne chroniące ich tożsamość i sytuację materialną, a także kontynuować edukację społeczną, zdejmując z sygnalistów odium negatywnego postępowania. Edukacja i budowanie świadomości wydają się tu najważniejsze i powinny być prowadzone wielokierunkowo, obejmując nie tylko przekaz od jednostek administracji państwowej, lecz także angażując organizacje pozarządowe i firmy prywatne. Tylko w ten sposób jest możliwe zarówno zbudowanie zaufania społecznego dla postępowania sygnalistów, jak i zmniejszenie strat przynoszonych przez postępowanie niezgodne z obowiązującymi zasadami. □



# PLATFORMA E-LEARNINGOWA CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

Jednym z zadań podejmowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jest upowszechnianie wiedzy antykorupcyjnej i podnoszenie świadomości społecznej w zakresie walki z korupcją. W tym celu w roku 2014, korzystając ze środków pochodzących z programu Zapobiegania i Zwalczenia Przeszłości (Prevention of and Fight against Crime Programme) Komisji Europejskiej, CBA stworzyło platformę e-learningową, prezentującą szkolenia antykorupcyjne.

Pierwsze prace koncepcyjne rozpoczęto w 2012 roku wraz ze złożeniem wniosku grantowego do Komisji Europejskiej. Przyjęto wtedy założenia, że:

1. platforma będzie funkcjonować przez 30 miesięcy,
2. w tym czasie zostanie przeszkolonych 4,5 tysiąca osób.

Platforma e-learningowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego została uruchomiona 21 maja 2014 roku. Jest to pierwsze w Polsce tego typu przedsięwzięcie, oferujące szkolenia antykorupcyjne. Korzystanie z niej uwarunkowane jest jedynie przejściem procesu rejestracji nowego użytkownika, w którym każdy ustala własny login i hasło.

W zamierzeniu szkolenia miały być adresowane do możliwie szerokiej gamy odbiorców, aby wiedza z dziedziny zagrożeń korupcyjnych i zwalczania korupcji mogła dotrzeć do całego społeczeństwa. Zdecydowano, że na platformie zostaną zaproponowane trzy kursy tematyczne, przeznaczone dla grup, które CBA ma szczególnie na względzie:

1. korupcja w administracji publicznej – z myślą o urzędnikach,
2. korupcja w biznesie – kurs adresowany do przedsiębiorców,
3. społeczne skutki korupcji – ze szczególnym uwzględnieniem ludzi młodych.

Moduł pierwszy, dotyczący korupcji w administracji publicznej, prezentuje informacje na temat prawnych i instytucjonalnych instrumentów walki z korupcją, systematyzuje i poszerza już posiadaną wiedzę na temat przepisów antykorupcyjnych oraz metod przeciwdziałania korupcji. Z tej części szkolenia kursant dowie się, co powinien i co może zrobić każdy pracownik administracji publicznej, by ograniczyć zjawisko korupcji w swoim środowisku zawodowym.

Drugi komponent, poświęcony systemowym i instytucjonalnym rozwiązaniom antykorupcyjnym funkcjonującym w obrocie prawnym i gospodarczym, zapoznaje z anali-



zą skutków ekonomicznych dla państwa i społeczeństwa w przypadku wystąpienia korupcji na styku administracji i sektora prywatnego.

Moduł trzeci przedstawia wpływ korupcji na deficyt budżetowy i związek między skalą tego zjawiska a bezrobociem i kry-



Przykładowa animowana scenka z dialogiem zysiem. Została również zaprezentowana aktywność instytucji powołanych do walki z korupcją oraz rola, jaką w tej dziedzinie mają do odegrania organizacje pozarządowe.

Każdy moduł złożony jest z 20 lekcji, obejmujących od 5 do 10 zagadnień tematycznych. Ukończenie każdej lekcji zajmuje około 45 minut. Cały kurs, składający się z 3 modułów, jest dostępny w dwóch wersjach językowych – polskiej i angielskiej.

Poszczególne lekcje zawierają tekst statyczny, a także animowane scenki, materiały audio/wideo oraz treści skłaniające do dyskusji i interakcji.

Obejrzenie i wysłuchanie materiałów audio/wideo zajmuje przynajmniej 15 minut. Każda lekcja zakończona jest testem sprawdzającym nabytą wiedzę, zawierającym pytania wielokrotnego wyboru oraz typu tak/nie, prawda/fałsz. Na końcu każdego kursu umieszczono test podsumowujący, składający się z losowo generowanych zadań. Po jego pomyślnym zaliczeniu można wygene-

rować imienny certyfikat ukończenia kursu z przypisanym indywidualnym numerem, który pozwala na potwierdzenie autentyczności certyfikatu na stronie platformy bez konieczności logowania się.

Zawartość merytoryczna kursów została opracowana przez zewnętrznego eksperta o ugruntowanym dorobku naukowym w zakresie problematyki korupcyjnej. Przed publikacją materiały zostały przedstawione do zgłoszenia uwag i akceptacji przez CBA.

Platforma umożliwi komunikację i wymianę informacji pomiędzy użytkownikami zarejestrowanymi na forum, które jest moderowane przez zewnętrznego eksperta z zakresu zapobiegania i zwalczania korupcji. Moderator odpowiada na pytania użytkowników oraz co jakiś czas organizuje chat na zaproponowany przez siebie temat. Zagadnieniami dotychczas poruszonymi w dyskusjach były:

1. Ile kosztuje nas korupcja – czy bez korupcji da się żyć?
2. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 – czy założenia Programu przyczynią się do ograniczenia skali korupcji w administracji?
3. Whistleblowing – chwilowa moda czy też możliwość ograniczenia korupcji w przedsiębiorstwie?
4. W jaki sposób zwiększyć indywidualną aktywność obywatelską w Polsce w zakresie reakcji na zachowania korupcyjne?

Podjęto szereg działań mających na celu rozpowszechnienie informacji o uruchomieniu projektu. W pierwszej kolejności, przesłano do mediów notę z krótkim opisem projektu. W imieniu Szefa CBA informowano o szkoleniach minister-

stwa i inne instytucje centralne oraz uczelnie, zapraszając nauczycieli, pracowników naukowych i studentów do skorzystania z kursów. Informacja o uruchomieniu platformy została wysłana także do wszystkich centralnych organów i instytucji państwowych, urzędów wojewódzkich oraz urzędów marszałkowskich w województwach.

Kampania ta okazała się skuteczna i przyczyniła się do dużego zainteresowania platformą, co znalazło wyraz w szybkim przyroście nowych użytkowników i wysokiej liczbie absolwentów kursów.

W ciągu dwóch lat działania platformy zarejestrowało się około 40 tysięcy osób, które uzyskały łącznie ponad 42 tysiące certyfikatów:

- ponad 31 tysięcy w ramach komponentu „Korupcja w administracji publicznej”,
- ok. 4,5 tysiąca – „Korupcja w biznesie”,
- ponad 6 tysięcy – „Społeczne skutki korupcji”.

Poszczególne moduły cieszyły się dużym zainteresowaniem i wiele osób zdecydowało się ukończyć więcej niż jeden komponent.

Od uruchomienia platformy można było zaobserwować rosnące zainteresowanie, przejawiające się szybkim przyrostem nowych użytkowników. Największa dynamika obserwowana była w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy jej funkcjonowania – co miesiąc rejestrowała się czterocyfrowa liczba nowych osób.

Spośród instytucji publicznych, największą grupę stanowią pracownicy Ministerstwa Finansów oraz Narodowego Funduszu Zdrowia wraz z oddziałami terenowymi. Dużą aktywność wykazały również jednostki administracji terenowej, m.in. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Lubuski Urząd Wojewódzki, Urząd Marszałkowski

Województwa Świętokrzyskiego, Podlaski Urząd Wojewódzki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości czy Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Anglojęzyczna wersja platformy także cieszyła się powodzeniem. Certyfikat w zakresie komponentu „Corruption in public administration” („Korupcja w administracji publicznej”) uzyskały 73 osoby, „Corruption in business” („Korupcja w biznesie”) – 30 osób, a „Social consequences of corruption” („Społeczne skutki korupcji”) – 45 osób, zaś liczba rejestracji z innych krajów wyniosła ponad tysiąc.

Użytkownicy zagraniczni, których można zidentyfikować na podstawie służbowego adresu e-mail wykorzystanego w procesie

Lekcja 1: Zagrożenia korupcyjne w administracji publicznej

Zagrożenia korupcyjne w sferze podmiotowym

Zgodnie z przedstawioną w tej lekcji definicją, w którym z poniższych przypadków korupcji możemy mówić o korupcji w administracji publicznej?

- Poseł na Sejm przyjął łapówkę w zamian za przeforsowanie określonych zapisów ustawy, nad którą pracował
- W zamian za łapówkę urzędnik przyspieszył wydanie pozwolenia na budowę
- Wójt wydał decyzję faworyzującą jedną z działających na terenie gminy firm, w zamian za obietnicę zatrudnienia krewnego
- Sędzia skorzystał z rabatu na zakup mieszkania w zamian za wydanie wyroku korzystnego dla dewelopera

ZAZNACZ WŁAŚCIWĄ ODPOWIEŹ!

Sprawdź ✓

Aby zdobyć 1 punkt, musisz wskazać wszystkie prawidłowe odpowiedzi!

„Szefuj systemowi zmian! Karty korupcyjności”

#### Przykładowe pytanie testowe

rejestracji, pochodzili przede wszystkim z następujących instytucji: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji (Ministry of Interior of the Slovak Republic), łotewskiego Biura Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (Corruption Prevention and Combating Bureau), austriackiego Biura ds. Zapobiegania i Zwalczania Korupcji (Federal Bureau of Anti-Corruption), brytyjskiego Urzędu ds. Poważnych Przestępstw Gospodarczych (Serious Fraud Office), szwedzkiej prokuratury (Swedish Prosecution Authority), bułgarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Ministry

of Interior), Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji (Ministry of Justice of Georgia), Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Chorwacji (Ministry of Justice of the Republic of Croatia), czarnogórskiego Zarządu ds. Inicjatyw Antykorupcyjnych (Directorate for

krajowych i zagranicznych, w których uczestniczą przedstawiciele Biura. Funkcje oraz możliwości platformy były także przedstawione podczas 66. plenarnego posiedzenia GRECO (8 – 12 grudnia 2014 roku) oraz zamieszczone w Newsletterze nr 03/2014 Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji/Europejskiej Sieci Antykorupcyjnej (EPAC/EACN).

Dzisiaj można stwierdzić, że funkcjonowanie platformy okazało się sukcesem. Świadczyć może o tym nie tylko liczba zarejestrowanych użytkowników i absolwentów kursów, która kilkakrotnie przekroczyła zakładany pułap, ale również zainteresowanie ze strony zagranicznych partnerów.

Przyjęty w założeniach koncepcyjnych i wpisany do umowy grantowej pułap 4,5 tysiąca przeszkolonych osób w świetle obecnych danych można uznać za zbyt zachowawczy. Platforma z pewnością przyczyniła się do budowy pozytywnego wizerunku CBA w Komisji Europejskiej, w kraju i wśród partnerów zagranicznych.

Duża popularność oraz pozytywny odbiór platformy wśród użytkowników zdecydowały o tym, że kierownictwo CBA wyraziło wolę kontynuowania przedsięwzięcia po zakończeniu trwania projektu, w ramach którego została stworzona. W planach jest nie tylko dalsze utrzymanie platformy, lecz także jej rozwój, obejmujący aktualizację szkoleń pod kątem zmieniających się przepisów, jak również nowych funkcjonalności. □



#### Kontrola autentyczności certyfikatu

Anti-Corruption Initiative), węgierskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Ministry of Interior), estońskiego Policyjnego Urzędu Bezpieczeństwa (Estonian Internal Security Service), słowackiego Urzędu Rady Ministrów (Government Office of the Slovak Republic), czeskiego Departamentu Zapobiegania Korupcji i Przystępczości Gospodarczej Służby Kryminalno-Dochodzeniowej (Unit for Combating Corruption and Financial Crime), węgierskiej Krajowej Służby Ochrony (National Protective Service), rumuńskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Ministry of Internal Affairs).

Informacja o szkoleniach elektronicznych jest prezentowana podczas wszystkich szkoleń prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA, a także na konferencjach



