Niekończąca się karuzela z sygnalistami

WYWIAD Beata Baran-Wesołowska: W proponowanych przepisach nie ma ograniczeń w przekazywaniu zgłoszenia sygnalisty między urzędami. Może więc dojść do karuzeli tych zgłoszeń, a żadna instytucja nie będzie czuła się właściwa do ich rozpatrzenia

fot. Materiały Prasowe

Dr hab. Beata Baran-Wesołowska, radca prawny, partner w kancelarii BKB Baran Książek Bigaj

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w błyskawicznym tempie kończy prace nad ustawą o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, potocznie zwaną ustawą o sygnalistach. Mamy już ponad rok spóźnienia z wdrożeniem tych regulacji, a na stronach Rządowego Centrum Legislacji ukazał się właśnie projekt z dopiskiem „tekst ostateczny" numer dwa. Po konsultacjach wiele spraw zostawiono jednak do rozstrzygnięcia w dalszym toku prac legislacyjnych. Co może, a co powinno się w nim zmienić?

W moim odczuciu możemy mieć do czynienia z kolejnymi wersjami, ponieważ wydaje się mało prawdopodobne, aby na etapie prac parlamentarnych nie zostały wprowadzone żadne zmiany w tym projekcie. Dotyka on wielu kwestii istotnych społecznie i wpływa na działania różnych instytucji publicznych. Pracodawców zapewne najbardziej interesuje system zgłoszeń wewnętrznych, który w najnowszej wersji projektu nie został rewolucyjnie zmieniony w stosunku do wersji proponowanej pod koniec 2021 r. Tymczasem doszedł m.in. system zachęt dla sygnalistów, który może generować pewne ryzyka.

Jak powinien wyglądać system, by sygnaliści chcieli zgłaszać nieprawidłowości?

W tym zakresie dyrektywa w swoich motywach wskazuje, że może to być np. wsparcie psychologiczne czy prawne sygnalistów. Możliwość takiego wsparcia mogłaby zaistnieć w formie konsultacji refundowanych czy opłacanych przez pracodawcę. Warto byłoby pozostawić furtkę dla sygnalisty w zakresie wyboru osoby, która udzieli mu wsparcia, tak by nie był to np. prawnik wewnętrzny spółki, który jednocześnie jest zaangażowany w rozpatrywanie napływających zgłoszeń. O systemie zachęt, na kanwie ostatniej wersji projektu ustawy, ma jednak decydować pracodawca. W moim przekonaniu motywatory o charakterze pekuniarnym (finansowym) czy gratyfikacje materialne nie stanowią co do zasady optymalnego rozwiązania. Rodzą natomiast ryzyko, że część zgłoszeń będzie inspirowanych pobudkami materialnymi.

Przepisy przewidują sankcje dla zgłaszających nieistniejące naruszenia i nadużywających nowego systemu.

Weryfikacja, że takie zgłoszenie jest bezpodstawne, może nastąpić na późniejszym etapie postępowania od tego, na którym sygnalista skorzysta z takich benefitów, np. w zakresie profesjonalnego wsparcia psychologicznego.

W najnowszej wersji nie zmienia się także wybór Państwowej Inspekcji Pracy jako głównego organu w systemie rozpatrywania zgłoszeń od sygnalistów.

Na pewno będzie to duże wyzwanie dla inspekcji. Uważam, że w kwestiach organizacyjno-technicznych, np. w związku z zatrudnieniem dodatkowych osób do obsługi nowych obowiązków oraz do przygotowania logistycznego, PIP powinien otrzymać odpowiednią ilość czasu, a także wsparcie finansowe. Kontrowersja dotyczy natomiast zarządzania zgłoszeniami zewnętrznymi, których adresat nie jest jasno określony. To zadanie, zgodnie z projektem, ma przypaść właśnie PIP. Nowa wersja projektu nie odpowiada na pytanie, jakie będą kryteria kwalifikacji zgłoszeń i ustalania właściwych w sprawie konkretnych organów. Projekt nie określa przesłanek, którymi ma się kierować PIP, gdy naruszenia określone w danym zgłoszeniu będą dotyczyć kilku obszarów.

W trakcie konsultacji podnoszono też, że nie ma ograniczeń w przekazywaniu zgłoszenia sygnalisty między urzędami.

To duże niedociągnięcie, że w nowych przepisach nie ma granicy negatywnych sporów kompetencyjnych. Rozwiązania stopujące tego rodzaju sytuacje są zawarte w ustawach procesowych, np. w kodeksie postępowania cywilnego. Wskazują one, kiedy i jaki sąd ma zająć się rozpatrzeniem sprawy, do której są wątpliwości co do właściwości. W projekcie tzw. ustawy o sygnalistach nie ma takich ograniczeń i może dojść do karuzeli zgłoszeń sygnalistów między urzędami, z których żaden nie będzie się czuł właściwy do rozpatrzenia zgłoszenia.

W trakcie konsultacji Ministerstwo Spraw Zagranicznych zgłosiło potrzebę objęcia systemem ochrony sygnalistów zgłoszeń dotyczących prawa pracy.

Rozszerzenie przedmiotowe systemu leży w gestii państw członkowskich. Przykładowo nasz prawodawca do unijnego modelu dodał ochronę związaną ze zgłoszeniem naruszeń interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Patrząc na badania prowadzone przez różne podmioty, czy to z sektora prywatnego, czy sektora publicznego, można pokusić się o postawienie tezy, że ochrona należna sygnalistom powinna należeć się także osobom zgłaszającym nieprawidłowości wynikające z prawa pracy, gdyż to właśnie one stanowią największy odsetek zgłaszanych nieprawidłowości. Projekt ustawy daje jednak furtkę dla pracodawców, którzy w wewnętrznym systemie zgłoszeń mogą zdecydować o jego rozszerzeniu na zagadnienia naruszeń regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, opartych na prawie powszechnie obowiązującym i z nim zgodnych. Przykładem tego mogą być zgłoszenia dotyczące np. mobbingu, gdzie w rolę sygnalisty może wcielić się zarówno ofiara, jak i świadek takich negatywnych zachowań. Trzeba jednak pamiętać, że takie nieprawidłowości nie będą mogły być zgłaszane w ramach ścieżki zgłoszeń zewnętrznych i ujawnienia publicznego.

MSZ podkreśliło w swoim stanowisku, że to nie jest kwestia swobodnego wyboru, czy uwzględniamy prawo pracy, czy nie, a raczej odpowiedzialności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC), jeśli polski rząd tego nie zrobi.

To problem wynikający ze współistnienia dwóch reżimów prawnych. Unijnego, w którym ochrona praw człowieka nie stanowiła początkowo jego fundamentu, w przeciwieństwie do systemu sztrasburskiego. Uznajemy, że te systemy są komplementarne. I organy UE respektują orzecznictwo ETPC, które potwierdza, że brak takiej ochrony to naruszenie swobody wypowiedzi.

W tym przypadku rozstrzygnięcie wątpliwości zostawiono „na późniejszy etap prac legislacyjnych".

To określenie, które może stanowić wytrych do dalszych modyfikacji projektu na etapie prac parlamentarnych. W moim przekonaniu dobrym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie systemu zgłaszania nieprawidłowości na kwestie związane z naruszeniami w zakresie prawa zatrudnienia. Także z tego względu, że to najczęściej zgłaszane nieprawidłowości.

Po rozszerzeniu ochrony sygnalistów na prawo pracy sensu nabrałoby wskazanie PIP jako centralnego organu w tym systemie.

Jest to z pewnością ekspercki podmiot specjalizujący się w ochronie zatrudnionych. Obecna koncepcja oparta na stanowisku, że sygnaliści będą korzystać z ochrony ich zatrudnienia w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości to, w moim przekonaniu, niewystarczający argument, aby angażować PIP do obsługi tego systemu i nakładać na inspekcję obowiązek wskazywania, który organ jest właściwy do rozpatrzenia skomplikowanego i wielowątkowego zgłoszenia, jednocześnie nie dając PIP wskazówek, jakimi kryteriami ma się kierować w przekazywaniu zgłoszeń do właściwych podmiotów. W innych krajach UE, np. w kulturowo nam bliskiej Słowacji, do obsługi tego systemu stworzono zupełnie nowe organy. Takie rozwiązanie daje szansę na stworzenie interdyscyplinarnego zespołu ekspertów, który zajmie się naruszeniami z różnych dziedzin prawa. Podmiot rozpoczynający działania od zera będzie miał też szanse na wytworzenie dobrych praktyk związanych z ochroną sygnalistów. Nie zmienia to tego, że widzę w takim rozwiązaniu też pewne ryzyka. Będzie to organ z bardzo szeroką wiedzą o tym, co niewłaściwego dzieje się w poszczególnych branżach i rozmaitych podmiotach. Za istotne uważam, aby taki urząd nie stał się nową specjednostką, podatną na wpływy polityczne lub będącą parawanem dla służb. Niezwykle ważne byłoby odpowiednie umocowanie urzędników, którzy będą mieli dostęp do wrażliwych informacji.

Z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosiło postulat, aby z przepisów o ochronie sygnalistów wyłączyć funkcjonariuszy policji, tak by nie mogli zgłaszać naruszeń prawa. Oczywiście decyzja w tej sprawie ma zapaść na dalszym etapie prac legislacyjnych, może się jednak okazać, że funkcjonariusze, którzy dużo widzą i słyszą w czasie służby, nie będą mieli ochrony w razie zgłoszenia takich nieprawidłowości.

Nie widzę podstaw do tego, aby wyłączać policjantów czy innych funkcjonariuszy z systemu ochrony sygnalistów. Funkcjonariusze rozmaitych służb policyjnych niejednokrotnie sygnalizowali nieprawidłowości w funkcjonowaniu poszczególnych formacji i napotykali problemy związane z brakiem rozwiązań systemowych w zakresie ochrony zgłaszających.

Ale policjanci będą mogli odbierać zgłoszenia sygnalistów, w których sprawach zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Tworzy to dualny system zgłoszeń, w którym nie wiadomo, od kogo będzie zależało, w jakim trybie podjąć dalsze działania. W zależności od trybu rozpoznania sprawy osoba zgłaszająca możliwe naruszenie prawa będzie miała inne obowiązki, ochronę i uprawnienia. Gdy podstawą będzie ustawa o sygnalistach, wtedy zastosowanie będzie miał kodeks postępowania administracyjnego. W zwykłym postępowaniu karnym zaś będzie stosowany kodeks postępowania karnego. Różnice w przyjętym trybie procedowania sprawy będą rzutować na status prawny sygnalisty.

W projekcie zostało też zaświadczenie o byciu sygnalistą. Czy jest potrzebne?

To mnożenie bytów ponad potrzebę, o którym Ockham już w średniowieczu pisał, że powinniśmy je ograniczać. Potwierdzeniem statusu sygnalisty może być samo zaświadczenie o przyjęciu zgłoszenia. Wówczas rozważnie należy podejść do kwestii automatyzacji poświadczania przyjęcia zgłoszenia. Chodzi o uniknięcie mechanicznego potwierdzania każdej wpływającej informacji. A tym samym sytuacji, w której zgłoszenie będące np. ciągiem przypadkowych słów system obsługujący kanał zgłoszeniowy automatycznie potwierdzi i wystawi zaświadczenie o byciu sygnalistą. Można myśleć o zaangażowaniu sztucznej inteligencji do wstępnej kwalifikacji zgłoszeń. Myślę, że mimo tak zaawansowanej technologii to jednak człowiek powinien nadzorować kwestię wystawiania zaświadczeń o tym, że pracownikowi przysługuje ochrona.

Przewiduje się, że co roku może wpływać nawet kilkadziesiąt tysięcy zgłoszeń od sygnalistów.

Kiedy się spojrzy na katalog przesłanek, którym jest obwarowane rozłożenie parasola ochronnego nad sygnalistą i w ramach którego znajduje się naruszenie interesu publicznego, prawdziwość informacji w momencie zgłoszenia oraz to, że dotyczy to naruszenia prawa, może się okazać, że tych zgłoszeń będzie znacznie mniej. Przy tylu wymogach sygnalista będzie musiał być mocno przekonany co do swojego zgłoszenia. A być może, przed podjęciem takiego kroku, zdecyduje się na konsultacje z prawnikami, mając świadomość przewidzianej normatywnie odpowiedzialności karnej w przypadku zgłoszenia, o którym wiedział, że nie dotyczyło naruszenia prawa. ©℗

Rozmawiał Mateusz Rzemek

AUTOPROMOCJA

INFOR Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

REWOLUCYJNE ZMIANY W PRAWIE PRACY W 2023 R.

Publikacja omawia najnowsze zmiany w prawie pracy w zakresie pracy zdalnej kontroli trzeźwości pracowników wchodzące w życie w 2023 r. Główną zaletą książki jest wzbogacenie komentarza o przykłady, tabelaryczne zestawienia i wzory dokumentów,dzięki czemu skorzysta z niego każdy praktyk, który zajmuje się prawem pracy.

KUP: sklep.infor.pl

Biuro Obsługi Klienta: 22 761 30 30, 801 626 666 bok@infor.pl