

pracy, a ustawa obrośnie pajęczyną

Możliwość zgłoszenia informacji o naruszeniu prawa jest niezaprzecalnie bardzo wartościowa dla podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorca dzięki pozyskaniu takiej informacji będzie mógł zapobiec wystąpieniu szkody lub znacznie ograniczyć jej rozmiary.

Po wielu perturbacjach to nie Państwowa Inspekcja Pracy, ale rzecznik praw obywatelskich będzie organem centralnym, który m.in. ma przyjmować zgłoszenia zewnętrzne i przekazywać je do właściwych instytucji. Jak państwo oceniają tę decyzję? I na czym w istocie będzie polegać nowa rola RPO?

Marcin Stanecki

Za wyborem RPO przemawiało to, że organ ten jest powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje konstytucja. W myśl zapisów ustawy zasadniczej RPO jest bowiem w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem. Ponadto, na zasadach określonych w ustawie, każdy ma prawo wystąpienia do rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Pierwszym obowiązkiem RPO po wpłynięciu informacji sygnałnej będzie dokonanie wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego. Będzie ona polegała na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa, oraz zidentyfikowaniu organu publicznego właściwego do podjęcia dalszych działań. Jeżeli zgłoszenie faktycznie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, RPO niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, przekazuje je do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. Ponadto rzecznik będzie informował sygnalistę o przekazaniu zgłoszenia.

Marcin Malecko

Powierzenie roli organu centralnego rzecznikowi praw obywatelskich stanowi wyraz tego, że w ocenie ustawodawcy ochrona sygnalistów jest przede wszystkim jednym z instrumentów szeroko rozumianej ochrony praw człowieka, a jej znaczenie nie zawęża się wyłącznie do kontekstu pracowniczego. Rolą rzecznika będzie wspieranie w korzystaniu z uprawnień wynikających z ustawy nie tylko sygnalistów, ale też osób z nimi powiązanych i osób, których dotyczy zgłoszenie. RPO będzie oceniał kierowane do niego zgłoszenia zewnętrzne pod kątem spełnienia podstawowych wymogów formalnych, a następnie będzie je przekazywał do właściwych organów. Sygnaliści nie będą musieli więc samodzielnie oceniać, który organ jest właściwy do rozpatrzenia ich sprawy. Rzecznik będzie też działał na rzecz upowszechnienia wiedzy o prawach sygnalistów.

Robert Lisicki

Kwestia tzw. organu centralnego od początku prac nad ustawą budziła kontrowersje. Od początku też uważaliśmy, że roli tej nie powinna pełnić PIP – tym bardziej że ówczesnie katalog zgłoszeń nie obejmował prawa pracy. Ze względu na zakres potencjalnych zgłoszeń trudno było jednak wskazać jeden organ, który koordynowałby działania w tym zakresie po stronie publicznej. W Polsce RPO będzie podstawowym organem koordynującym przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszeń zewnętrznych, współpracującym z innymi organami publicznymi. Aczkolwiek zgłoszenia zewnętrzne będzie mogło być kierowane od razu do właściwego w danym zakresie organu publicznego.

Beata Baran-Wesołowska

Decyzja co do wyboru organu ds. zgłoszeń zewnętrznych, szczególnie w przedparlamentarnej fazie prac nad ustawą, rzeczywiście budziła duże kontrowersje. Wybór RPO wydaje się swoistym kompromisem. Przyjęte przez Polskę rozwiązanie stanowi wykorzystanie posiadanych już instytucji prawnych. Poszczególne kraje unijne poszły rozbieżnymi ścieżkami, jeśli chodzi o dobór organów odpowiedzialnych za przyjmowanie zewnętrznych zgłoszeń sygnalnych. I tak np. na Słowacji i w Hiszpanii powołano nowe, wyspecjalizowane urzędy do spraw whistleblowingowych. Rezygnacja z wykorzystywania do tego PIP wydaje się jak najbardziej słusznym rozwiązaniem, w szczególności z uwagi na brak zgłoszeń dotyczących naruszeń prawa pracy w obowiązkowym ustawowym katalogu.

Nowe zadania nałożone na rzecznika to z jednej strony wsparcie potencjalnych sygnalistów poprzez zapewnienie dostępu do informacji o ochronie prawnej osób zgłaszających nieprawidłowości, w tym dotyczących kwestii związanych z zakazem działań odwetowych. Z drugiej zaś – poradnictwo także dla osób, których dotyczy zgłoszenie zewnętrzne. Ponadto RPO będzie odpowiedzialny za przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych i po wstępnej weryfikacji będzie kierował je do właściwego organu publicznego, sam ich nie rozpatrując. Będzie to trochę rola „obrotowego”. Jedynie w przypadku naruszeń dotyczących konstytucyjnych wolności i praw człowieka, które nie będą wchodziły w zakres wyliczonych w ustawie kategorii zgłoszeń, RPO będzie miał kompetencje do rozpoznania zgłoszenia i podjęcia działań następczych. Na pewno przed RPO sporo pracy w związku z zagadnieniami whistleblowingowymi.

Grzegorz Makowski

Od rzecznika będzie można się dowiedzieć, jak stosować nowe prawo. Będzie swego rodzaju opiekunem tej ustawy. To rozwiązanie oceniam bardzo dobrze. Pomyśl, żeby to właśnie RPO obsadzono w tej roli, został



DR HAB.
GRZEGORZ
MAKOWSKI

prof. SGH, ekspert
Fundacji im. Stefana
Batorego

zaczepnięty z pierwszej wersji społecznego projektu ustawy o ochronie sygnalistów. Powstał on jeszcze przed dyrektywą i na długo przed projektem rządowym. Rozwiązanie to konsultowaliśmy z Adamem Bodnarem, gdy pełnił on funkcję RPO. Dobrze, że po wyborach 15 października 2023 r. nowy rząd wrócił do tej koncepcji. Uważam, że w polskim otoczeniu instytucjonalno-prawnym RPO to najlepsza opcja. Inne potencjalne organy, takie jak PIP czy prokuratura, która także miała być w tej roli, mają nieadekwatne kompetencje i są zbyt podatne na upolitycznienie. A to nie służy ochronie sygnalistów, której sednem jest ochrona podstawowego prawa człowieka i obywatela, jakim jest swoboda wypowiedzi. Cieszę się też, że obecna ekipa Biura RPO podchodzi do tego nowego dla nich wyzwania z dużą otwartością. Mam nadzieję, że BRPO otrzyma z budżetu państwa adekwatne środki finansowe, żeby wypełnić to zadanie, bo to była główna obawa rzecznika. Jeśli tak się stanie, to nie mam żadnych wątpliwości, że RPO sobie z tym poradzi. To jedna z najbardziej stabilnych instytucji w państwie. Pracuje tam wielu świetnych specjalistów. Od lat robią swoje niezależnie od tego, kto zasiada na fotelu rzecznika. Mam też nadzieję, że w Biurze RPO starczy sił i zasobów na pewną kreatywność w realizacji zadań ustawowych. Mam tu na myśli przede wszystkim działania edukacyjne i informacyjne, bo ta ustawa bardzo tego potrzebuje. Wiem, że chęci na takie kreatywne podejście są. Ale do tego potrzeba pieniędzy i mam nadzieję, że RPO je dostanie. Trzymam kciuki za rzecznika.

Jakie dostrzegają państwo największe zalety i wady tej ustawy?

Marcin Stanecki

Moim zdaniem najważniejszą zaletą tej ustawy jest to, że udało się ją opracować i wreszcie uchwalić. Prace nad tym aktem prawnym trwały tak długo, że czasami wydawało mi się, że nigdy nie będzie on obowiązywał w Polsce. Budził tak dużo emocji i wątpliwości. Do pierwszej wersji ustawy wpłynęło ponad 800 stron uwag. Potem trudno było osiągnąć konsensus na poziomie Stałego Komitetu Rady Ministrów. Biorąc to wszystko pod uwagę, wydaje się, że to, że mamy

ten akt prawny, jest ogromnym sukcesem. Nawet jeśli ustawa nie jest doskonała. Wadą natomiast jest brak w jej zakresie obowiązywania prawa pracy. Uważam i uważam, że jest to niezmiernie ważna dziedzina prawa, która w związku z tym powinna być przedmiotem zgłoszeń sygnalnych.

Marcin Malecko

Największą wadą ustawy jest niewątpliwie bardzo krótki czas na wdrożenie jej przez podmioty prywatne, co jest spowodowane dużym opóźnieniem we wdrożeniu dyrektywy unijnej. Zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowienia przez nie prawa celowe byłoby przyznanie pracodawcom czasu dłuższego niż trzy miesiące na wdrożenie wymaganych procedur. Pozytywnie natomiast należy ocenić w tym kontekście deklarację ministerstwa dotyczącą przeprowadzenia po dwóch latach kompleksowej oceny funkcjonowania przepisów o ochronie sygnalistów. Dużą zaletą jest też przewidziany w ustawie mechanizm przeglądu procedury zgłoszeń zewnętrznych przez rzecznika i inne organy publiczne. Pozwala to mieć nadzieję, że ochrona sygnalistów i osób, których dotyczy zgłoszenie naruszenia prawa, będzie stale usprawniana, tak aby jak najlepiej służyła obywatelom.

Anna Reda-Ciszewska

Negatywnie należy ocenić zminimalizowaną w ustawie kontrolną rolę związków zawodowych. Z art. 24 ust. 3 wynika, że procedurę zgłoszeń wewnętrznych pracodawca ustala po konsultacji z zakładową organizacją związkową. Konsultacje ze stroną społeczną trwają nie krócej niż 5 dni i nie dłużej niż 10 dni od dnia przedstawienia przez podmiot prawny projektu procedury. W praktyce podmiot wprowadzający procedurę zgłoszeń wewnętrznych może odczekać 10 dni i podjąć samo-



DR ANNA
REDA-
CISZEWSKA

ekspert Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”

dzielnie decyzję w zakresie kształtu procedury zgłoszeń wewnętrznych. Tym samym ustawodawca wprowadza do polskiego prawa dotychczas nieznaną procedurę konsultacyjną o charakterze iluzorycznym. Trochę szkoda, że związki zawodowe nie zostały bardziej włączone w przygotowanie dokumentu zgłoszeń wewnętrznych, ponieważ z badań wynika, że im większe zaangażowanie takich reprezentacji pracowniczych funkcjonujących w zakładzie pracy, tym procedura wykry-

wania naruszeń prawa jest skuteczniejsza. Najczęściej też zgłoszenie naruszenia odbywa się na najniższym poziomie, a więc poziomie zakładowym, na którym funkcje kontrolne wobec pracodawcy pełnią właśnie związki zawodowe.

Beata Baran-Wesołowska

Zacznę od pozytywów. Myślę, że można wskazać szeroki katalog osób uprawnionych do zgłaszania nieprawidłowości. Krajowy pracodawca zdecydował się na jego rozszerzenie względem minimalnego standardu wyznaczonego przez dyrektywę unijną. Na przykład w polskiej jurysdykcji prawnej funkcjonariusze służb mundurowych zostali objęci zakresem ustawy. Uważam, że to słuszny krok. W szczególności z uwagi na działania RPO na rzecz zgłaszających nieprawidłowości w służbach. Co prawda wątek mundurowych sygnalistów budził kontrowersje podczas etapu przedsejmowego prac legislacyjnych, jednak finalny kształt ustawy w tym zakresie należy przyjąć z aprobatą.

Jeśli zaś chodzi o mankamenty nowej regulacji, uwagę zwraca brak sankcji dla organizacji, która nie wdrożyła lub niewłaściwie wdrożyła systemy zgłoszeń wewnętrznych. Co prawda ustawa przewiduje odpowiedzialność karną w tym zakresie, ta jednak ma charakter indywidualny i podlegają jej osoby fizyczne. W rezultacie może to doprowadzić do sytuacji skazania np. konkretnego menedżera za brak wdrożenia whistleblowingu w przedsiębiorstwie, a firma, w której był zatrudniony ów skazany, nadal nie zrealizuje obowiązków ustawowych. Uważam, że ten wątek powinien zostać skrupulatnie przeanalizowany w ramach oceny OSR ex post ustawy.

Grzegorz Makowski

Największa wada to wybiórczy zakres przedmiotowy. Nie tylko ze względu na wyłączenie z niego prawa pracy, o czym była już mowa, ale przede wszystkim na to, że nie są nim objęte wszystkie przestępstwa. W mojej ocenie art. 3 ust. 1 powoduje nierówność wobec prawa i przez to budzi wątpliwości konstytucyjne. Przykładowo sygnalista informujący o korupcji będzie chroniony, a ten, który poinformuje np. o handlu ludźmi czy nawet zwykłej kradzieży – nie. Do dziś nie mogę pojąć absurdu stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, które upierało się do końca przy segregacji typów przestępstw na takie, których zgłaszanie będzie zasługiwało na ochronę, i takie, które nie będą na nią zasługiwać. Apeluję do pana ministra Bodnara, żeby przyjrzał się temu pod kątem przyszłej nowelizacji. Ta na pewno w tym punkcie będzie niezbędna. Będzie to też powodować problemy praktyczne. Nie wszyscy są prawnikami karnistami. Ludzie będą się więc zastanawiać, czy mogą coś bezpiecznie zgłosić, czy nie. To bardzo duża wada tej ustawy.

Co do największej zalety, jest nią RPO w roli centralnego organu odpowiedzialnego za sygnalistów. Uważam, jak już mówiłem, że to znakomite rozwiązanie i mam nadzieję, że praktyka pokaże, że się nie mylę.

Poza tym bardzo dobrze się stało, że w tytule i w treści ustawy użyto słowa „sygnalista”. Cieszę się z tego szczególnie, bo osobiście o to bardzo mocno zabiegałem. Poprzednia władza kurczowo trzymała się terminu zaczerpniętego z dyrektywy, tj. „osoby zgłaszające naruszenia prawa”, który jest trudny i nic nie mówi. Robiono to chyba tylko po to, żeby utrudnić recepcję tych przepisów. Użycie słowa „sygnalista”, które już się przyjęło i jest znane, ułatwi informowanie i edukowanie o tych przepisach. Pomoże też w budowaniu lepszego wizerunku takich osób. To ważna zmiana społeczna.

Robert Lisicki

Konfederacja Lewiatan od początku wyrażała pozytywne podejście do instytucji sygnalizowania naruszeń prawa określonych w ustawie. W naszej ocenie nowe



ROBERT LISICKI

radca prawny, dyrektor
departamentu pracy
Konfederacji Lewiatan

rozwiązanie może się stać istotnym instrumentem wspierającym zapobieganie nadużyciom. Przysłuży się zarówno poszczególnym przedsiębiorstwom jako mechanizm wczesnego ostrzegania umożliwiający ochronę reputacji firmy, jak i szerzej gospodarce, gwarantując równe zasady wszystkim jej uczestnikom.

Trudno jest wskazać jakąś jedną wadę ustawy. W trakcie procesu legislacyjnego wskazywaliśmy na konieczność doprecyzowania pewnych elementów procedury zgłoszeń wewnętrznych czy ochrony danych. Opowiadaliśmy się np. za wyraźnym dopuszczeniem do wyśniewania zgłoszeń podmiotów z zewnątrz danej firmy. Obecnie, jak już wspominałem wcześniej, działania następcze musi prowadzić bezstronna wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego. Aczkolwiek w naszej ocenie podmiot prywatny powinien mieć również prawo do tego, by w ramach własnych zasad weryfikacji zgłoszenia wewnętrzne uregulować możliwość upoważnienia pracowników lub ekspertów zewnętrznych do udziału w weryfikacji danego zgłoszenia jako wsparcia działania wewnętrznej jednostki bądź wskazanej osoby. ©

**Czytaj więcej
w tygodniku Kadry i Płace
dla prenumeratorów**