

OCHRONA SYGNALISTY I KANAŁY ZGŁOSZEŃ

Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej, jak również utrzymujące kontakt z takimi organizacjami w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego. Zadaniem osób zgłaszających nieprawidłowości – sygnalistów – jest przekazanie wiarygodnych informacji w celu usprawnienia działalności organizacji, szybkiej reakcji na nieprawidłowości. Mimo że działanie to jest związane z dbałością o wizerunek instytucji, często jest ono mylone z „donosicielstwem”. Na gruncie Policji, jako formacji umundurowanej służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹, zobowiązanie do reakcji zostało wzmocnione zasadami etyki zawodowej policjanta², który we wszystkich swoich działaniach ma obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Celem artykułu jest przybliżenie unijnych rozwiązań prawnych dotyczących form zgłaszania nieprawidłowości dających gwarancję zachowania poufności i wolności od działań odwetowych oraz warunków korzystania przez sygnalistów z ochrony.

Zgłoszenia i ujawniania publiczne naruszeń w organizacji stanowią jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa. Sygnaliści niejednokrotnie rezygnują ze zgłaszania zastrzeżeń lub podejrzeń z obawy przed działaniami odwetowymi lub z braku bezpiecznych kanałów zgłoszeń. W związku z tym wprowadzenie jednolitych w całej Unii systemów ochrony sygnalistów i zadbanie o poufność i rzetelność rozpatrywania zgłaszanych przypadków naruszenia prawa mają na celu wytworzenie zaufania do przekazywania informacji o zagrożonym obszarze czy też wskazanie możliwości usprawnienia konkretnych procesów/działań w firmie.

Zapewnienie ochrony sygnalistom stało się obowiązkiem pracodawcy. Parlament Europejski Dyrektywą 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii³ nałożył obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zgłaszającym nieprawidłowości oraz wprowadzenia bezpiecznych kanałów zgłoszeń.

Wprowadzenie wspólnych na terenie Unii Europejskiej podstawowych rozwiązań zawartych w ww. dyrektywie powinno pozostawać

bez uszczerbku dla ochrony pracowników zgłaszających naruszenia prawa Unii w dziedzinie zatrudnienia, prowadzonego nadzoru lub wszelkich form kontrolnych. Zachwianie tych podstawowych wartości pracowniczych nie może zaistnieć nawet w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości w organizacji.

WARUNKI KORZYSTANIA Z OCHRONY

Warunki pracy na każdym stanowisku zostały określone przez przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy⁴.

Sygnaliści kwalifikują się do objęcia ochroną na mocy ww. dyrektywy pod warunkiem, że:

- 1) mieli uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje

na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że są objęte zakresem stosowania ww. dyrektywy,

- 2) dokonali zgłoszenia wewnętrznego zgodnie z art. 7 (za pośrednictwem wewnętrznych kanałów) albo zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z art. 10 (za pośrednictwem zewnętrznych kanałów) lub dokonały ujawnienia publicznego zgodnie z art. 15 (na podstawie ujawnienia publicznego)⁵.

KATEGORIE OSÓB OBJĘTYCH OCHRONĄ

Przepisy dyrektywy 2019/1937 uszczegółowiły krąg osób, którym powinna być zapewniona ochrona (obejmując osoby pracujące zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym), co najmniej do:

- 1) osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (TFUE) (dotyczy zniesienia dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich, w tym urzędników służby cywilnej⁶),
- 2) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE (dotyczy zakazów ograniczania swobody przedsiębiorczości),
- 3) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to, czy otrzymują wynagrodzenie,
- 4) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców,
- 5) osób dokonujących zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji uzyskanych w ramach stosunku pracy, który już ustał,
- 6) osób dokonujących zgłoszenia, których stosunek pracy ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskały w trakcie procesu rekruta-

cji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy⁷.

Wiadomości co do nieprawidłowości występujących w sektorze prywatnym i publicznym mogą być spostrzegane nie tylko przez pracowników. Dyrektywa 2019/1937 w szerszy sposób chroni sygnalistów, nie ograniczając się do ochrony osób bezpośrednio dokonujących zgłoszenia, lecz również dając przedmiotową ochronę:

- 1) osobom pomagającym w dokonaniu zgłoszenia,
- 2) osobom trzecim powiązanim z sygnalistami, które mogą doświadczyć działań odwetowych (np. współpracownicy, krewni),
- 3) podmiotom prawnym, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia lub dla których taka osoba pracuje, lub które są w inny sposób z nią powiązane⁸.

Zgodnie z ww. dyrektywą precyzyjne wskazanie osób, które mogą zgłaszać informację o nieprawidłowościach i być objęte ochroną, oraz przeprowadzenie odpowiedniej kampanii informacyjnej pozwolą na podniesienie świadomości pracowników w obszarze gospodarki czy administracji oraz osób niezatrudnionych, a utrzymujących kontakt z taką organizacją czy korzystających z oferowanych usług. Świadomość pracownika w zakresie działalności organizacji, jego spostrzeżenia i uwagi (mowa o pozytywnych, niebezpodstawnych i fałszywych informacjach) w dużej mierze pozwolą na podniesienie skuteczności realizowanych przez organizację zadań.

TRYBY I FORMY ZGŁOSZENIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Uzyskanie informacji o nieprawidłowościach, wadliwym działaniu procedur, o których dowiedział się pracownik czy osoba spoza organizacji, jest początkiem długiej drogi związanej z ich przekazaniem kierownictwu organizacji. Mentalność człowieka, mylne rozumienie solidarności zawodowej hamują przekazywanie informacji (np. z obawy stania się obiektem drwin, złośliwości i działań odwetowych ze strony pracowników, przełożonych). Dlatego informacja

mająca znaczenie dla organizacji powinna zostać przekazana w taki sposób, aby sygnalista nie poniósł z tego tytułu szkód.

Wspomniana dyrektywa nakłada na organizację obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa sygnalistom oraz wprowadzenia bezpiecznych kanałów dokonywanych zgłoszeń. Zgłoszenia o nieprawidłowościach mogą być dokonywane poprzez wykorzystanie takich kanałów, jak:

- 1) *zgłoszenie wewnętrzne* – ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze prywatnym lub publicznym,
- 2) *zgłoszenie zewnętrzne* – ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń właściwym organom,
- 3) *ujawnienie publiczne* – podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń⁹.

Ważnym aspektem zgłoszenia nieprawidłowości jest jego forma. Zgłoszenia przewidziane w dyrektywie 2019/1937, zabezpieczone klauzulą poufności, odbywają się w formie:

- 1) *pisemnej* (papierowej i elektronicznej) – drogą pocztową, za pomocą fizycznych skrzynek na skargi lub za pomocą poczty elektronicznej na platformie online, intra- lub internetowej, z wykorzystaniem systemów internetowych oraz innych, za pośrednictwem których można przekazać pismo,
- 2) *ustnej* – w bezpośredniej rozmowie, spotkaniu grupowym, za pomocą dostępnych środków komunikacji (telefon, komunikatory itp.) lub za pośrednictwem gorącej linii czy innego systemu komunikacji głosowej.

Na wniosek sygnalisty kanały takie powinny również umożliwiać dokonywanie zgłoszeń w rozsądnym terminie¹⁰.

Sygnalista, chcąc podzielić się wiadomościami o nieprawidłowościach, mając do wyboru wskazane trzy tryby zgłoszenia i jego formy, sam może wybrać, jaki będzie dla niego najbezpieczniejszy, który zapewni mu właściwą ochronę i nie doprowadzi do działań odwetowych.

Wymogi ww. dyrektywy zachęcają pracowników i inne osoby posiadające informacje o nieprawidłowościach do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów (wytworzonych przez organizację algorytmów),

które pozwalają na ingerencję wewnątrz organizacji przy zachowaniu jej wizerunku na zewnątrz. Minimalizowanie ryzyka dla interesu publicznego oraz organizacji jest głównym celem zamierzeń ww. dyrektywy.

Podstawowe reguły i procedury, jakie powinny zostać wprowadzone do użytku w organizacji, wypracowane na podstawie ww. dyrektywy, muszą być godne zaufania i zachęcać pracowników do skorzystania z nich bez lęku przed doznaniem jakiegokolwiek uszczerbku czy działań odwetowych. Mogą zostać rozszerzone przez państwo członkowskie, aby dostosować je do panujących realiów. Ponadto każdy podmiot prawny w sektorze prywatnym i publicznym określa, jakiego rodzaju kanały dokonywania zgłoszeń ustanowi, zapewniając poufność tożsamości sygnalisty.

Podstawowe reguły i procedury zgłoszeń wewnętrznych

Zgłoszenie kanałem wewnętrznym powinno być podstawowym sposobem informowania o nieprawidłowościach. Osoba powiadamiająca musi znać reguły zgłoszenia i rozpatrywania jej wniosku. Zgodnie z wymogami ww. dyrektywy podstawowe reguły i procedury na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych obejmują ze strony organizacji następujące elementy:

- 1) kanały przyjmowania zgłoszeń zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w sposób bezpieczny, zapewniający ochronę poufności tożsamości sygnalisty i osoby trzeciej wymienionej w zgłoszeniu oraz uniemożliwiający uzyskanie do tych zgłoszeń dostępu nieupoważnionym członkom personelu,
- 2) potwierdzenie sygnaliście przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni od jego otrzymania,
- 3) wyznaczenie bezstronnej osoby lub bezstronnego wydziału właściwych do podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami, może to być ta sama osoba lub ten sam wydział, które przyjmują zgłoszenia i które będą komunikować się z sygnalistą (w stosownych przypadkach zwracać się do niego po dalsze informacje oraz przekazywać mu informacje zwrotne),

- 4) podejmowanie z zachowaniem należytej staranności działań następczych przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony wydział (bezstronność rozpatrujących zgłoszenie),
- 5) podejmowanie z zachowaniem należytej staranności działań następczych, jeżeli prawo krajowe przewiduje takie działania, w odniesieniu do zgłoszeń anonimowych,
- 6) rozsądny termin na przekazanie informacji zwrotnych nieprzekraczający 3 miesięcy od potwierdzenia otrzymania zgłoszenia lub, w przypadku niewysłania potwierdzenia do sygnalisty, 3 miesięcy od upływu 7 dni od dokonania zgłoszenia,
- 7) zapewnienie zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów w stosownych przypadkach, do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii¹¹.

Podstawowe reguły i procedury zgłoszeń zewnętrznych

W zgłoszeniu kanałem zewnętrznym ważne jest, aby jego struktura gwarantowała przekazywanej informacji:

- 1) wdrożenie systemu zapewniającego bezpieczeństwo, kompletność, integralność i poufność (rozumiane jako zapewnienie jej oryginalności oraz brak możliwości ingerencji w informację i zmiany treści, uszkodzenia lub zniszczenia),
- 2) niezależny i autonomiczny kanał umożliwiający przechowywanie jej w trwały sposób, aby na jego podstawie było można rzetelnie, obiektywnie i bezstronnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

Procedury zgłoszenia zewnętrznego nakładają na organizację państwa członkowskiego zapewnienie, że właściwe organy będą publikowały na swoich stronach internetowych w oddzielnej, łatwej do zidentyfikowania i dostępnej sekcji, następujące informacje o:

- 1) warunkach kwalifikowania się zgłoszeń do objęcia ochroną na mocy ww. dyrektywy,
- 2) danych kontaktowych zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, w szczególności o adresie pocztowym i elektronicznym oraz

- numerach telefonów, ze wskazaniem, czy rozmowy telefoniczne są nagrywane,
- 3) procedurach wyjaśnienia informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub przedstawienia dodatkowych informacji,
- 4) terminach na przekazanie informacji zwrotnych oraz rodzaju i zawartości takich informacji,
- 5) zasadach poufności mających zastosowanie do zgłoszeń, a w szczególności informacjach związanych z przetwarzaniem danych osobowych zgodnie z art. 17 ww. dyrektywy, art. 5 i 13 rozporządzenia (UE) 2016/679, art. 13 dyrektywy (UE) 2016/680 i art. 15 rozporządzenia (UE) 2018/1725 – w zależności od przypadku,
- 6) charakterze działań następczych, jakie należy podjąć w związku ze zgłoszeniem,
- 7) środkach ochrony prawnej i procedurach służących ochronie przed działaniami odwetowymi oraz dostępności poufnej porady dla osób rozważających dokonanie zgłoszenia,
- 8) oświadczeniu, w którym objaśnia się warunki ochrony sygnalistów przed ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie poufności zgodnie z art. 21 ust. 2 dyrektywy,
- 9) w stosownych przypadkach o danych kontaktowych centrum informacyjnego lub niezależnego organu administracyjnego, o którym mowa w art. 20 ust. 3 dyrektywy (dotyczy środków wsparcia).

Wytworzenie przez organizację procedur przemawiających za korzystaniem z zewnętrznego kanału zgłoszeń pozwala na wykorzystanie informacji spoza organizacji oraz umożliwi pracownikom organizacji skorzystanie z dodatkowego sposobu przekazania zgłoszeń.

Podstawowe reguły i procedury ujawnień publicznych

Ujawnienie publiczne jest chronione na podstawie ww. dyrektywy w przypadku posiadania przez sygnalistę informacji o sytuacjach mogących wskazywać, przy uzasadnionych podstawach, iż naruszenia mogą stanowić bezpośrednio i rzeczywiste zagrożenie dla interesu publicznego. Ujawnienie następuje poprzez podanie informacji do publicznej wiadomości za

pomocą dostępnych środków komunikacji (Internet, prasa, telewizja itp.).

Ujawnienie publiczne powinno zapewniać sygnaliście ochronę w przypadku:

- 1) zgłoszenia nieprawidłowości za pośrednictwem dziennikarza i niewyrażenia zgody na upublicznienie danych personalnych – wówczas korzysta on z dobrodziejstwa ustawy Prawo prasowe co do ochrony przez dziennikarza źródeł informacji¹²,
- 2) gdy organizacja, do której kierowane było zgłoszenie, nie podjęła żadnych czynności określonych w ww. dyrektywie, a zgłoszenie w pierwszej kolejności zostało złożone kanałem wewnętrznym i zewnętrznym lub wyłącznie zewnętrznym.

Zgodnie z gradacją dyrektywy 2019/1937 ujawnienie publiczne jest ostatecznym sposobem zgłaszania nieprawidłowości, powodującym dotarcie treści o nieprawidłowości w danej organizacji do bardzo szerokiej grupy osób, w tym postronnych.

PODSUMOWANIE

Kanały zgłoszeń rekomendowane ww. dyrektywą umożliwiają zgodne z prawem przekazanie zastrzeżeń co do działalności organizacji, z zapewnieniem bezpieczeństwa i poufności.

Sygnaliści powinni mieć możliwość wyboru kanału zgłoszeń i zapewnienie ochrony, zwłaszcza w odniesieniu do możliwych niepożądanych działań odwetowych.

Z kolei organizacja powinna uwzględniać przekazywane informacje i korygować swoją działalność po to, by ją usprawnić. Wypracowanie jasnych i bezpiecznych procedur zgłaszania nieprawidłowości pozwoli na skuteczną walkę z nimi i poprawę funkcjonowania.

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 171 z późn. zm.), art. 1 ust. 1.

² Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz.Urz. KGP z 2004 r., Nr 1, poz. 3).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. Unii Europejskiej L 305).

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.), art. 9 § 1.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937..., dz. cyt., art. 4.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 23 marca 1957 r., Rzym, art. 45.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937..., dz. cyt., art. 4 pkt 1–3.

⁸ Tamże, art. 4 pkt 4.

⁹ Tamże, art. 5 pkt 4–6.

¹⁰ Tamże, motyw 53.

¹¹ Tamże, art. 9.

¹² Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (teksty jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914), art. 15 ust. 2 pkt 1.

W artykule wykorzystano ponadto:

Sieradzka A., Wiczorek M. (red.), *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik ze wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, Warszawa 2021.