

ŚLUBUJĘ STRZEC HONORU, GODNOŚCI I DOBRĘGO IMIENIA SŁUŻBY – SYGNALISTA JAKO ŚWIADEK NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Wszystkie instytucje potencjalnie są narażone na nieprawidłowości, które mogą mieć wpływ na ich zdolność do właściwego funkcjonowania, jak również zagrażać wartościom istotnym z punktu widzenia interesu społecznego¹. Gdy organizacja zaczyna działać nieetycznie lub niebezpiecznie, najczęściej pierwszymi osobami, które się o tym dowiadują, są jej pracownicy. Właściwe wykorzystanie zgłaszanych nieprawidłowości powinno być oparte na działaniach zmierzających do kształtowania świadomości i tworzenia nowych poglądów w środowisku, którego dotyczy sygnalizowanie (zgłoszenie) o nagannych zachowaniach pracowników. Mimo niezaprzeczalnych korzyści zarówno dla instytucji, jak i społeczeństwa, które wynikają z działalności osób zgłaszających nieprawidłowości, tj. sygnalistów, opinie na ich temat wciąż są bardzo podzielone. Osoby te często spotykają się z negatywnym, często wręcz wrogim nastawieniem otoczenia. Celem artykułu jest przybliżenie tematyki związanej z rolą sygnalisty, w tym jego ochroną przed działaniami odwetowymi.

Policja jako formacja została powołana w celu służenia społeczeństwu, ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego². Każdy policjant powinien wykonywać obowiązki według najlepszej woli i wiedzy, z należytą starannością, rzetelnością, wykazując się odpowiedzialnością, odwagą i ofiarnością³. Wymaga to uczciwości oraz stałego doskonalenia umiejętności i uzupełniania wiedzy⁴. Celem sprawowania nadzoru nad działalnością organów Policji w ramach hierarchii jest zapobieganie pojawiającym się nieprawidłowościom i reagowanie na nie. Pomocnym narzędziem nadzoru jest osoba zgłaszająca naruszenia prawa, nazywana sygnalistą.

Sygnalista – to osoba fizyczna, która publicznie zgłasza lub ujawnia informacje na temat naruszeń związanych z wykonywaną przez nią pracą⁵.

Podstawową rolą sygnalisty jest informowanie o naruszeniach prawa. Zgodnie z Dyrektywą (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii „informacje na temat naruszeń”

oznaczają uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałych lub potencjalnych naruszeń, do których doszło lub prawdopodobnie dojdzie w organizacji, w której osoba zgłaszająca pracuje lub pracowała. Mogą one dotyczyć innej organizacji, z którą osoba zgłaszająca utrzymuje kontakt w kontekście wykonywanej pracy albo wcześniej taki kontakt miała. „Informacjami na temat naruszeń” będą również wszelkie informacje dotyczące prób ich ukrycia⁶.

W obszarze zgłoszenia powinny się znaleźć okoliczności:

- 1) niezbędne do ujawnienia naruszeń, które już miały miejsce,
- 2) naruszeń, których jeszcze nie popełniono, ale istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia,
- 3) działań lub zaniechań, co do których osoba dokonująca zgłoszenia ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że stanowią naruszenia,
- 4) prób ukrycia naruszeń,
- 5) plotek i pogłosek przedstawiających uzasadnione obawy lub podejrzenia naruszeń⁷.

Sygnaliści pełnią niezastąpioną funkcję we wczesnym wykrywaniu nieprawidłowości, o których istnieniu właściwe organy czy opinia publiczna nie miałyby szansy dowiedzieć się w inny sposób⁸. Policjanci i pracownicy Policji wykonujący powierzone im zadania mogą być świadkami nieprawidłowości, oszustw, nadużyć i mechanizmów korupcyjnych, które w znaczący sposób mogą wpływać na funkcjonowanie jednostki Policji, naruszając tym samym wizerunek całej formacji.

SYSTEM OCHRONY SYGNALISTY

Aby potencjalni sygnaliści chcieli podzielić się posiadanymi informacjami, ważne jest stworzenie warunków sprzyjających ujawnianiu nieprawidłowości w miejscu pracy bez obaw o działania odwetowe. Ochrona sygnalisty jest konieczna, mimo że nie jest łatwa, ponieważ wymaga przede wszystkim zmiany postaw i mentalności, zwłaszcza w odniesieniu do źle pojętej solidarności zawodowej. Dotychczasowe wzorce mylnie rozumianej tzw. solidarności

zawodowej nakładają na sygnalistę możliwość poniesienia „kary” za przekazanie informacji rozumiane przez innych współpracowników jako „donosicielstwo”.

Parlament Europejski w ww. dyrektywie⁹ zawarł podstawowe wytyczne zapobiegające „nękaniu” sygnalistów. Tworzenie procedur, instrukcji, wytycznych lub innych dokumentów chroniących sygnalistów stało się zadaniem pracodawcy. Nowe, Unijne wytyczne ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości nie odnoszą się wprost do konkretnych czynności realizowanych przez Policję, lecz wskazują obszar działalności.

System ochrony sygnalisty nakłada na organizację obowiązek wprowadzenia czytelnych procedur zgłaszania nieprawidłowości. Podstawowym ich celem jest zagwarantowanie braku sankcji, nielegalnego oddziaływania pracowników na sygnalistę. Wspomniana dyrektywa ma za zadanie wprowadzić jednolity system ochrony, kanałów zgłoszeń i zasad ich rozpatrywania. Jest to niezbędne w kontekście przeciwdziałania i wykrywania przypadków wszelkiego rodzaju nadużyć, w tym korupcji¹⁰.

Tabela 1. System ochrony sygnalisty.

Zapewnienie ochrony osobie zgłaszającej o nieprawidłowościach	Wdrożenie kanałów zgłaszania nieprawidłowości
gwarancja, że zgłoszenie zostanie należycie rozpoznane	określenie procedur przyjmowania zgłoszeń
anonimowość w obszarze, w którym sygnalista chce pozostać anonimowy (ograniczenia dostępu do danych identyfikujących sygnalistę osobom nieupoważnionym)	zapewnienie co najmniej jednego bezpiecznego (poufnego) kanału zgłoszeń
gwarancja niepodejmowania względem sygnalisty działań odwetowych przez podmiot, którego zgłoszenie dotyczy	zapewnienie ochrony danych personalnych, będących danymi wrażliwymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Sieradzka, M. Wiczorek (red.), *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik ze wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, Warszawa 2021, s. 8.

Wprowadzenie systemu ochrony sygnalisty przed działaniami odwetowymi ze strony współpracowników pozwala na skuteczne uzyskiwanie „wiadomości” o stanie organizacji. „Działania odwetowe” oznaczają bezpośrednio lub pośrednio działanie lub zaniechanie mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które są spowodowane zgłoszeniem wewnętrznym lub zewnętrznym lub ujawnieniem publicznym i które wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę osobie dokonującej zgłoszenia¹¹.

Zakres ochrony sygnalisty powinien obejmować również działania antymobbingowe i antydyskryminacyjne, które mogą pojawić się w przypadku ujawnienia danych personalnych sygnalisty. W art. 19 ww. dyrektywy jako najczęściej spotykane działania odwetowe wobec sygnalistów wskazano:

- 1) zawieszenie, przymusowy urlop bezpłatny, zwolnienie,
- 2) degradację lub wstrzymanie awansu,

- 3) przekazanie obowiązków, zmianę miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, zmianę godzin pracy,
- 4) wstrzymanie szkoleń,
- 5) negatywną ocenę wyników lub negatywną opinię o pracy,
- 6) nałożenie lub zastosowanie środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej,
- 7) przymus, zastraszanie, mobbing lub wykluczenie,
- 8) dyskryminację, niekorzystne lub niesprawiedliwe traktowanie,
- 9) nieprzekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony w sytuacji, gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie,
- 10) nieprzedłużenie lub wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę na czas określony,
- 11) szkodę, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub straty finansowe, w tym straty gospodarcze i utratę dochodu,
- 12) umieszczenie na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży,
- 13) wcześniejsze rozwiązanie lub wypowiedzenie umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług,
- 14) odebranie licencji lub zezwolenia,
- 15) skierowanie na badania psychiatryczne lub lekarskie.

Obecne rozwiązania prawne dają ochronę sygnaliście przynależną z tytułu naruszenia jego dóbr osobistych, zdefiniowanych jako dobra osobiste człowieka¹² (tj. zdrowie, wolności, cześć, swoboda sumienia i wyznania, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna), i możliwość pozostania pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

Tabela 2. Przeszypstwa przeciwko sygnalistom.

Kodeks karny	Kodeks cywilny	Kodeks pracy
<ul style="list-style-type: none"> • art. 157 – naruszenie czynności narządu ciała • art. 158 – pobicie • art. 189 – pozbawienie wolności człowieka • art. 190 – groźba karalna • art. 190a – uporczywe nękanie (stalking) • art. 191 – stosowanie przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia innej do określonego działania lub zaniechania działania • art. 212 – pomówienie • art. 216 – znieważenie • art. 217 – naruszenie nietykalności 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 24 – naruszenie dóbr osobistych • art. 415 – wyrządzenie szkody 	art. 94 ³ § 2 – mobbing

Źródło: opracowanie własne.

Ochrona sygnalisty w miejscu pracy jest podyktowana chęcią zapobieżenia zachowaniom mobbingowym dotyczącym pracownika lub skierowanym przeciwko pracownikowi, polegającym na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu, wywołującym u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodującym lub mającym na celu poniżenie lub ośmieszenie,

izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników¹³.

Warunki pracy na każdym stanowisku zostały określone przez pracodawcę zgodnie z wymogami kodeksu pracy oraz innych aktów wykonawczych, z wyznaczeniem praw i obowiązków pracowników oraz pracodawców. Dotyczy to również postanowień układów

zbiorowych pracy i innych opartych na porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy¹⁴. Zachwianie tych wartości nie może zaistnieć nawet w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości w organizacji.

OSOBY DOKONUJĄCE ZGŁOSZENIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI KWALIFIKUJĄCE SIĘ DO OBJĘCIA OCHRONĄ NA MOCY DYREKTYWY (UE) 2019/1937

Sygnaliści kwalifikują się do objęcia ochroną na mocy ww. dyrektywy pod warunkiem, że miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszone informacje na temat naruszeń są prawdziwe oraz że dokonały zgłoszenia wewnętrznego (zgodnie z art. 7 albo art. 10) lub ujawnienia publicznego (zgodnie z art. 15)¹⁵.

Dyrektywa wskazuje krąg osób dokonujących zgłoszenia, pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej:

- 1) osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 23 maja 1957 r., Rzym (TFUE) (odnoszący się do przepływu pracowników, obejmujący zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy¹⁶), w tym urzędników służby cywilnej,
- 2) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE (odnoszący się do 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 oni wynagrodzenie,
- 4) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców,

- 5) osób dokonujących zgłoszenia w przypadku, gdy dokonują one zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały 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 uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy¹⁷.

Dyrektywa rozszerzyła ochronę sygnalistów, dając podstawy do ochrony osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, a także podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą¹⁸. Taki sposób ochrony wynika z prognozowanej możliwości doświadczenia działań odwetowych również przez te podmioty.

Potencjał sygnalizowania nieprawidłowości jest w pełni wykorzystywany tylko tam, gdzie istnieje wysoko rozwinięta kultura etyczna, przy jednoczesnym wprowadzeniu skutecznych mechanizmów wspierania osób sygnalizujących nadużycia i potencjalne niebezpieczeństwa. Jeśli organizacja ma wypracowane systemy wychwytywania sygnałów o nadużyciach od własnych pracowników, a także odpowiednio na nie reaguje, zyskuje niezastąpione i potężne narzędzie ostrzegania o wewnętrznych zagrożeniach. Daje to możliwość podjęcia natychmiastowych działań naprawczych. Kluczowy jest fakt zainteresowania przez władze instytucji rzetelnym i uczciwym postępowaniem oraz pozytywnym odbiorem społecznym realizowanych zadań. Tylko przy takim założeniu wewnętrzna interwencja pracownika zatroskanego tym, co się dzieje, spotka się z przychylną reakcją na przekazywane informacje¹⁹.

¹ A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/syg->

nalisci-ludzie-ktorzy-nie-potrafi-milczec, dostęp: 5.01.2023 r.

² *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.

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

⁴ Tamże, § 23.

⁵ 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), art. 5 pkt 7.

⁶ Tamże, art. 5 pkt 2.

⁷ Tamże, motyw 43.

⁸ A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy...*, dz. cyt.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937..., dz. cyt.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże, art. 5 pkt 11.

¹² *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.), art. 23.

¹³ *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.), art. 94³ § 2.

¹⁴ Tamże, art. 9 § 1.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937..., dz. cyt., art. 4.

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 23 maja 1957 r., Rzym, art. 45.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937..., dz. cyt., art. 4 pkt 1–3.

¹⁸ Tamże, art. 4 pkt 4.

¹⁹ A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy...*, dz. cyt.

Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (tekst jednolity: Dz.Urz. KGP z 2018 r., poz. 89 z późn. zm.).

<https://www.iaa.org.pl/o-nas/standardy>, dostęp: 5.01.2023 r.

<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojecie.html>, dostęp: 5.01.2023 r.

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

W artykule wykorzystano ponadto takie pozycje, jak:

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity: z 2022 r., poz. 1138 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1900 z późn. zm.).