

# Ochrona sygnalistów a związki zawodowe

Dr Anna Reda-Ciszewska

UKSW, NSZZ Solidarność

17 września 2024 r.

# Cel dyrektywy 2019/1937

- poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie **wspólnych minimalnych** norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (art. 1).

**Osoby pracujące** dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach **dla interesu publicznego**, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie (...) odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie **dobra społecznego (motyw 1)**.

# Katalog naruszeń według dyrektywy

- Art. 2 ust. 1 dyrektywy wymienia a) naruszenia objęte zakresem stosowania aktów Unii określonych w załączniku, dotyczące następujących dziedzin: zamówienia publiczne; usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami; bezpieczeństwo transportu, ochrona środowiska; ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe; (...)
- Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla uprawnienia państw członkowskich **do rozszerzenia zakresu ochrony na mocy prawa krajowego** w odniesieniu do dziedzin lub aktów nieobjętych ust. 1 (art. 2 ust. 2 dyrektywy)
- Państwa członkowskie **mogą zdecydować o rozszerzeniu zakresu** stosowania przepisów krajowych na inne dziedziny w celu zapewnienia kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym (motyw 5).

# Art. 27 ust. 3 dyrektywy

- Do dnia 17 grudnia 2025 r. Komisja, uwzględniając swoje sprawozdanie (...) oraz dane statystyczne państw członkowskich (...), przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające skutki prawa krajowego transponującego dyrektywę.
- W sprawozdaniu ocenia się sposób funkcjonowania dyrektywy oraz rozważa potrzebę wprowadzenia **dodatkowych środków**, w tym - w stosownych przypadkach - **zmian mających na celu rozszerzenie zakresu stosowania niniejszej dyrektywy na kolejne akty Unii lub dziedziny, w szczególności poprawę środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy.**

# Motyw 21 dyrektywy

- Niniejsza dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla ochrony przyznanej pracownikom zgłaszającym naruszenia prawa Unii w dziedzinie zatrudnienia.
- W szczególności w dziedzinie **bezpieczeństwa i higieny pracy**, zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 89/391/EWG 31, państwa członkowskie zostały już zobowiązane do zapewnienia, aby nie byli stawiani w niekorzystnej sytuacji z powodu kierowanych przez siebie do pracodawcy żądań lub wniosków dotyczących zastosowania odpowiednich środków służących ograniczeniu zagrożeń dla pracowników lub usunięciu źródeł niebezpieczeństw pracownicy lub przedstawiciele pracowników.
- Pracownicy i ich **przedstawiciele** mają, na mocy niniejszej dyrektywy, prawo zwracania się do właściwego organu, jeżeli uznają, że środki podejmowane przez pracodawcę i stosowane przez niego metody są niewystarczające do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.

# Motyw 29 dyrektywy

Niniejsza dyrektywa **nie powinna mieć wpływu** na krajowe przepisy dotyczące korzystania z przysługującego **przedstawicielom pracowników** prawa do informacji, konsultacji i uczestnictwa w układach zbiorowych oraz do obrony praw pracowniczych. Powinno to pozostawać bez uszczerbku dla poziomu ochrony przyznanej na mocy niniejszej dyrektywy.

# Zgłoszenia nieprawidłowości według dyrektywy

- Osobom dokonującym zgłoszenia zwykle przychodzi **łatwiej** dokonywanie **zgłoszeń wewnętrznych**, chyba że istnieją powody, dla których wolą dokonać zgłoszenia zewnętrznego. Badania empiryczne wykazują, że większość sygnalistów dokonuje zgłoszeń wewnętrznych w ramach organizacji, w której pracują. Zgłoszenia wewnętrzne są również najlepszym sposobem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego (motyw 33)
- Dlatego też co do zasady osoby dokonujące zgłoszenia powinny być **zachęcane** do korzystania w pierwszej kolejności z **wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń** i dokonywania zgłoszeń swojemu pracodawcy, jeżeli mogą z takich kanałów korzystać i rozsądnie oczekiwać, że zgłoszenie dokonane w taki sposób odniesie skutek. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy osoby dokonujące zgłoszenia uważają, że naruszeniu można skutecznie zaradzić w ramach danej organizacji i nie zachodzi ryzyko działań odwetowych (motyw 49).
- **Z dyrektywy wynika, że najczęściej zgłoszenia mają charakter wewnętrzny!**

# Rola związków zawodowych w związku ze zgłaszaniem naruszeń prawa- przykłady z literatury

Związki zawodowe mogą odgrywać **rolę w sprawozdawczości wewnętrznej i przyczyniać się do lepszego reagowania w zakresie sygnalizacji naruszeń** np. poprzez:

- udzielanie porad i wsparcia (prawnego) indywidualnym sygnalistom
- zapewnienie szkoleń dla przedstawicieli związków zawodowych
- zapewnienie pracownikom możliwości uzyskania poufnej porady
- związek zawodowy może pomóc pracownikowi w sformułowaniu zgłoszenia w taki sposób, aby nie doszło do nieporozumienia (np. w przypadku skargi indywidualnej)
- (V. Abazi, (2021) Guide, Internal Whistleblowing Channels and the role of Trade Unions, Eurocadres).



# Rola związków zawodowych

- Związki zawodowe mogą być **zaangażowane** w szereg kwestii, na przykład: zapewnienie, że pracodawcy posiadają odpowiednie i uzgodnione procedury, udzielanie porad i reprezentowanie członków, którzy są faktycznymi lub potencjalnymi sygnalistami (Lewis, D., Vandekerckhove, W., 2015).
- procedury whistleblowingu mogą być bardziej **skuteczne**, jeśli związki zawodowe odegrały rolę w ich **opracowywaniu** i mają ich wsparcie (Lewis, 2006).

# Rola związków zawodowych

- W literaturze można odnaleźć przynajmniej dwa modele sygnalizowania nieprawidłowości, w ramach których podkreśla się rolę związków zawodowych:
- **trójpoziomowy model whistleblowingu** (Vandekerckhove, 2010) – tj. wewnętrzny, zewnętrzny, publiczny – (Vandekerckhove’s 3-tiered whistleblowing model)
- **model poziomu głosu związkowego** (Kaine, 2014) - indywidualny, w miejscu pracy, branżowy, krajowy, ponadnarodowy (Kaine’s model of union voice level).

# Związki zawodowe

- Konstytucja RP wyodrębnia w art. 59 trzy szczególne formy zrzeszeń: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz organizacje pracodawców, a jednocześnie w sposób szczególny określa ich status.
- „wyodrębnienie związków zawodowych i organizacji pracodawców w art. 59 ust. 1 Konstytucji spośród innych form zrzeszania się, a następnie przyznanie tym podmiotom szczególnych uprawnień, wiąże się z ukierunkowaniem ich działalności na realizację konkretnego celu. Jest nim **ochrona interesów osób wykonujących pracę zarobkową i pracodawców**” (wyr. TK z 2.6.2015 r., K 1/13, Legalis).

# Związki zawodowe – uprawnienia kontrolne (art. 8 ustawy o związkach zawodowych)

- Na zasadach przewidzianych w ustawie o związkach zawodowych oraz w ustawach odrębnych związki zawodowe **kontrolują** przestrzeganie przepisów dotyczących interesów osób wykonujących pracę zarobkową, a także interesów rodzin tych osób.

# Związki zawodowe – uprawnienia kontrolne (art. 23 ustawy o związkach zawodowych)

- 1. Związki zawodowe sprawują **kontrolę** nad przestrzeganiem prawa pracy oraz uczestniczą, na zasadach określonych odrębnymi przepisami, w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.
- 2. Jeżeli w sprawach, o których mowa w ust. 1, zdaniem związku zawodowego postępowanie organu administracji państwowej i samorządu terytorialnego lub pracodawcy jest niezgodne z prawem lub narusza zasady sprawiedliwości, **związek może wystąpić do właściwego organu z żądaniem** spowodowania usunięcia we właściwym trybie stwierdzonej nieprawidłowości.

# Związki zawodowe – uprawnienia kontrolne (art. 26 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych)

Do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy (...):

- sprawowanie **kontroli** nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (...).

# Związki zawodowe – uprawnienia kontrolne (art. 26 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych)

- Realizowanie uprawnień kontrolnych przez związki zawodowe jest uznawane w literaturze za **utrudnione z uwagi na brak szczegółowej regulacji w tym zakresie**. Nieliczne przepisy przewidują instrumenty realizacji tego uprawnienia, a zaliczyć do nich można art. 23 ust. 2, art. 29 ustawy o zw. zaw. oraz przepisy o społecznej inspekcji pracy. Uprawnień kontrolnych dotyczy także art. 8 ustawy o zw. zaw. Ustawodawca w zasadzie nie wskazuje konkretnych czynności, które podjąć może organizacja związkowa w celu realizacji działań kontrolnych. Jedynie art. 29 zw. zaw. upoważnia zakładową organizację związkową do podjęcia szczególnych działań kontrolnych [M. Włodarczyk, w: K.W. Baran (red.), System prawa pracy, t. 5, s. 251].

# Katalog naruszeń podlegających zgłoszeniom przez sygnalistów (art. 3)

Naruszeniem prawa jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa dotyczące:

- 1) korupcji;
- 2) zamówień publicznych;
- 3) usług, produktów i rynków finansowych;
- 4) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 5) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami;
- 6) bezpieczeństwa transportu;
- 7) ochrony środowiska; (...)



# Procedura zgłoszeń wewnętrznych (art. 24 ust. 3)

Podmiot prawny ustala procedurę zgłoszeń wewnętrznych po konsultacjach z:

- 1) zakładową organizacją związkową albo zakładowymi organizacjami związkowymi, jeżeli w podmiocie prawnym działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, albo
- 2) przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego, wyłonionymi w trybie przyjętym w podmiocie prawnym, jeżeli nie działa w nim zakładowa organizacja związkowa.
- Konsultacje ... trwają **nie krócej niż 5 dni i nie dłużej niż 10 dni od dnia przedstawienia** przez podmiot prawny projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych.

# Bibliografia

- Abazi V, (2021) Guide, Internal Whistleblowing Channels and the role of Trade Unions, Eurocadres.
- Kaine, S. (2014). Union voice. In Wilkinson, A., J. Donaghey, T. Dundon, R.B. Freeman (eds) Handbook of Research on Employee Voice, 170-187.
- Lewis, D. (2006). The contents of whistleblowing/confidential reporting procedures in the UK. Some lessons from empirical research, *Employee Relations* 28(1), 76-86.
- Lewis, D. & Vandekerckhove, W. (2015). Trade unions and the whistleblowing process in the UK: An opportunity for strategic expansion? *Journal of Business Ethics*, doi 10.1007/s10551-016-3015-z.
- Włodarczyk M., w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 5, s. 25.