

Informacja w związku z brakiem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii do polskiego prawa.

Brak polskiej regulacji prawnej implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. L 305/17, dalej dyrektywa) może oznaczać konieczność bezpośredniego stosowania dyrektywy w przypadku podmiotów należących do **sektora publicznego**.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok w sprawie Van Duyn z 4 grudnia 1974 r., sygn. 41/74) obywatel ma prawo powoływać się bezpośrednio na niewdrożoną w terminie dyrektywę, jeżeli tylko normy dyrektywy są doprecyzowane, jasne, bezwarunkowe i nie odwołują się do dodatkowych środków krajowych czy unijnych. W orzecznictwie TSUE ugruntowało się stanowisko dopuszczające bezpośrednie stosowanie dyrektyw w relacjach wertykalnych (obywatel - władza publiczna). Chodzi o relacje jednostki względem podmiotu, który jest „emanacją państwa” m.in. któremu na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami (tak TSUE w sprawie C-425/12). Bezpośredni skutek dyrektyw ogranicza się wyłącznie do relacji jednostka a państwo (tj. wyłącznie do skutku pionowego) i nie obejmuje stosunków między podmiotami prywatnymi (czyli tzw. skutku horyzontalnego). Oznacza to, że jednostka może powoływać się przed sądem krajowym bezpośrednio na normę zawartą w dyrektywie, jeśli z normy tej wynika jej prawo skorelowane z obowiązkiem państwa. Bezpośredni skutek nie zaistnieje, jeżeli prawu jednostki (pracownika) odpowiada obowiązek innego podmiotu prywatnego (np. pracodawcy sektora prywatnego). W koncepcji bezpośredniego pionowego skutku dyrektywy centralne miejsce zajmuje „państwo”. Pojęciem tym TSUE obejmuje także te podmioty, w przypadku których można mówić o „emanacji państwa” tzn. gdy dany podmiot wykonuje powierzone funkcje publiczne pod nadzorem władz państwowych i dysponuje w związku z tym szczególnymi kompetencjami, którymi nie dysponuje podmiot prywatny (Zob. na ten temat I. Boruta, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej jako źródło prawa pracy w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005/5, s. 3).

Zatem od dnia 18 grudnia 2021 r. (termin implementacji dyrektywy do prawa krajowego) każdy pracownik sektora publicznego będzie miał prawo oczekiwać od swojego pracodawcy przestrzegania regulacji określonych w **dyrektywie**, w tym np. umożliwienia dokonywania mu zgłoszeń nieprawidłowości za pomocą kanałów wewnętrznych, zaś taki podmiot publiczny będzie zobowiązany do badania zgłoszeń i przestrzegania zapisanej w dyrektywie ochrony dla sygnalistów.

W związku z powyższym pojawia się pytanie o udział organizacji związkowych w konsultacjach treści dokumentów dotyczących zgłoszeń wewnętrznych (regulaminów), określających wewnętrzną procedurę zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań następczych (zob. art. 28 projektu ustawy). Według projektu ustawy regulamin zgłoszeń wewnętrznych pracodawca ustala po konsultacji z: 1) zakładową organizacją związkową albo 2) przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy – jeżeli u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa. Należy jednak zauważyć, że jest to jedynie projekt ustawy, a nie obowiązująca ustawa. Pracodawcy sektora publicznego powinni stosować bezpośrednio dyrektywę tj. Rozdział II pt. Zgłoszenia Wewnętrzne i działania następcze. Z art. 8 dyrektywy wynika obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe.

Podstawę prawną dla udziału zakładowej organizacji związkowej w procedurze opracowywania treści takiego regulaminu stanowi art. 8 dyrektywy. Zatem zakładowe organizacje związkowe, zwłaszcza w sektorze publicznym, powinny brać udział w tworzeniu regulaminu z zastrzeżeniem, iż do weryfikacji treści regulaminu strona powrócą w momencie wejścia w życie polskiej regulacji prawnej tj. ustawy.

W ramach procedury konsultacji regulaminu strona związkowa może zgłosić swoje uwagi, a w szczególności takie, które mogą być związane z rodzajem i przedmiotem działalności pracodawcy (regulamin będzie uwzględniał specyfikę działalności danego pracodawcy). Zakładowa organizacja związkowa może zapewnić sobie w ten sposób udział w procedurze zgłaszania naruszeń. W literaturze zauważa się że, związki zawodowe, czy też rady pracowników powinny mieć zapewnione prawo do informacji i konsultacji na temat liczby

zgłoszeń oraz wyniku przeprowadzonych dochodzeń w sprawach mieszczących się w zakresie zadań wspomnianych organów, takich jak w szczególności naruszenia przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, praktyki antydyskryminacyjne, mobbing czy przemoc w miejscu pracy. Należy wskazać, że zwłaszcza w kontekście sygnalizowania naruszeń z zakresu prawa pracy, związek zawodowy jest naturalnym sprzymierzeńcem sygnalisty w miejscu zatrudnienia, mogącym udzielić mu porady, wsparcia czy też informacji co do właściwego kierunku postępowania. Z tego powodu przedstawiciele związków zawodowych czy też inni przedstawiciele pracowników są uważani za pomocników, chronieni przed odwetem, jak również związani obowiązkiem poufności (Zob. Z Hajn, D. Skupień, Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian, Łódź-Kraków 2021, s. 35).

dr Anna Reda-Ciszewska

/-/

Biuro Ekspertki, Dialogu
i Polityki Społecznej
KK NSZZ „Solidarność”