



Warszawa, dnia sierpnia 2016 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW
PR2.021.764.2016.3.DMB

Pan
Łukasz Piebiak
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Dot.: DL-II-034-1/16/3

Odpowiadając na pismo z dnia 1 sierpnia br. w sprawie podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia ochrony w polskim porządku prawnym osób, które w dobrej wierze, działając w interesie publicznym, zgłaszają podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych naruszeń prawa – tzw. sygnalistów, uprzejmie informuję, że podzielam pogląd odnośnie potrzeby stworzenia spójnych ram prawnych dla zagadnienia związanego z sygnalizowaniem nieprawidłowości oraz zapewnienia osobie je sygnalizującej ochrony prawnej.

Odnosząc się do poszczególnych zagadnień przedstawionych, w załączonym do pisma Pana Ministra, kwestionariuszu, uprzejmie przedstawiam, co następuje:

I. Strona podmiotowa.

Wobec ryzyka naruszenia praw (interesów) podmiotów, których będzie dotyczyło zgłoszenie, należy w mojej ocenie dążyć do pogodzenia interesu publicznego z interesem ww. podmiotów, poprzez wprowadzenie różnego rodzaju obwarowań ochrony prawnej sygnalistów. Proponuję w szczególności, aby udzielenie ochrony prawnej osobie sygnalizującej było uzależnione od tego, czy działała ona w dobrej wierze – dokonała ujawnienia w oparciu o rozsądne przesłanki, obiektywnie uzasadniające podejrzenie wystąpienia zgłaszanych faktów, nawet jeśli okaże się później, że nie miały one miejsca. Obowiązek wykazania nieprawidłowości mógłby zniechęcać osoby posiadające wiedzę na ich temat przed ujawnieniem nieprawidłowości. Jednocześnie motywacja dokonania ujawnienia powinna być raczej bez znaczenia dla faktu, czy ujawnienie podlega ochronie.



II. Zakres przedmiotowy.

Ujawnienie podlegające ochronie powinno dotyczyć w szczególności problematyki korupcji. Niemniej wydaje się, że powinno ono być rozumiane szerzej i dotyczyć nie tylko przestępstw ale ogólnie pojętego naruszenia przepisów prawa. Ujawnienie takie nie powinno podlegać ochronie w sytuacji, gdy jego przedmiotem nie jest naruszenie prawa lecz zachowanie polegające na korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Trzeba bowiem zauważyć, że stosownie do art. 31 Konstytucji wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zatem nie można nikogo zmuszać do działań, których prawo mu nie nakazuje. Oznacza to, że obywatel może działać wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadziła zakazów, nie zabroniła mu działania.

III. Zakres podmiotowy.

Ochrona powinna być zagwarantowana, bez względu na sferę, w jakiej pojawiły się zasygnalizowane nieprawidłowości. Zatem ochrona sygnalistów powinna mieć szeroki zakres i dotyczyć osób zatrudnionych (niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia) zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym oraz osób trzecich. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z projektowanymi przepisami rozdziału 12 ustawy o biegłych rewidentach (projekt z dnia 6 lipca 2016 r.), stanowiącymi implementację art. 30e dyrektywy 2006/43/WE – Każdy może zawiadomić odpowiedni organ nadzoru publicznego (tj. Komisję Nadzoru Audytowego lub organy Krajowej Izby Biegłych Rewidentów) o podejrzeniu naruszenia przepisów ustawy o biegłych rewidentach lub rozporządzenia 537/2014. Jednocześnie wydaje się, że stworzenie jednego, wspólnego dla wszystkich kategorii sygnalistów, rozwiązania prawnego (odrębnej ustawy) stworzy najbardziej spójne i przejrzyste ramy dla funkcjonowania instytucji tzw. sygnalizowania.

IV. Środki ochrony sygnalistów.

Do zasadniczych elementów ochrony prawnej sygnalistów powinna zaliczać się, w szczególności:

1. Ochrona tożsamości osoby sygnalizującej – dane umożliwiające identyfikację będą mogły zostać udostępnione za zgodą zainteresowanego. Jednocześnie osoby sygnalizujące powinny być informowane o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości stanie się konieczne (np. w razie wszczęcia postępowania karnego). Przy czym, skoro regulacje prawne mają dawać ochronę sygnalistom, może budzić wątpliwości przyjęcie rozwiązania dopuszczającego zgłoszenia anonimowe;
2. Ochrona przeciwko działaniom odwetowym – prawo powinno chronić przed jakimkolwiek niekorzystnym traktowaniem osoby sygnalizującej będącym wynikiem ujawnienia informacji, w tym przed rozwiązaniem umowy, na podstawie której świadczona jest praca, utratą premii lub innych korzyści wynikających z zatrudnienia. Z działaniami odwetowymi powinna wiązać się osobista odpowiedzialność osób, które takie działania podejmują, np. dyscyplinarna, a w szczególnych przypadkach nawet karna. Jednocześnie to na pracodawcy/instytucji powinien spoczywać ciężar udowodnienia, że niekorzystne dla osoby sygnalizującej działania zostały podjęte z przyczyn nie mających związku z ujawnieniem informacji;

V. Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów.

Należałoby rozważyć przede wszystkim powierzenie realizacji ww. zadań dotychczasowym organom w ramach istniejących już komórek organizacyjnych. Skutki finansowe związane z ewentualnymi zmianami powinny zostać sfinansowane w ramach dotychczasowych środków bez konieczności angażowania dodatkowych środków budżetowych.

Dla przykładu w Służbie Celnej, *Program antykorupcyjny Polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, zakładał realizację szeregu działań zmierzających do wyposażenia funkcjonariuszy celnych i pracowników w niezbędne narzędzia do przeciwdziałania korupcji we własnych szeregach. Jako jeden z celów, wyznaczono utworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na funkcjonariuszy celnych i pracowników mogącej wiązać się z zachowaniami korupcyjnymi. Dla osiągnięcia wyznaczonego celu wskazano potrzebę realizacji określonych działań, w tym opracowanie koncepcji funkcjonowania osób pierwszego kontaktu

w sprawach korupcji w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, zwanych dalej osobami pierwszego kontaktu (OPK). Celem funkcjonowania OPK jest ułatwienie funkcjonariuszom celnym i pracownikom przekazywania informacji o zagrożeniach wystąpienia ryzyka korupcyjnego lub popełnienia przestępstwa związanego z korupcją osobie, której zadaniem jest udzielenie im pomocy i niezbędnego wsparcia wobec zaistniałej sytuacji. W przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu zdarzeń, które byłyby podstawą do podejrzenia o korupcję, zadaniem OPK jest poinformowanie o tym fakcie kierownika urzędu. Osoby te, wybrane w wolnych wyborach przez ogół funkcjonariuszy i pracowników cieszą się powszechnym autorytetem i zaufaniem i powinny być bezstronne w ocenach i zachowywać dyskrecję. OPK pełnią dwie funkcje:

- pomagają funkcjonariuszom/pracownikom w sprawach mających podłoże korupcyjne,
- wspomagają w rozwiązywaniu problemów o charakterze korupcyjnym związanych z presją otoczenia występującą w związku z funkcjonowaniem w małej społeczności lokalnej, presją ze strony przełożonych lub osób ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego.

Tryb funkcjonowania OPK w sprawach korupcji umożliwia pominięcie drogi służbowej przy przekazywaniu informacji o zagrożeniach korupcyjnych. Odnosi się to w szczególności do tych funkcjonariuszy/pracowników, na których presja korupcyjna może być wywierana przez ich bezpośrednich przełożonych, jak również tych, którzy potencjalnie mogliby przekazać posiadane informacje, ale mają przekonanie o niewystarczającej ochronie prawnej i obawiają się środowiskowego ostracyzmu. W takich przypadkach osoby te mogą przekazać posiadane informacje i skonsultować występujące problemy z OPK w sprawach korupcji. Gwarancja zachowania dyskrecji, możliwość uzyskania rady i pomocy, wpływa na przełamywanie obaw oraz niechęci, powodując przy tym aktywizację środowiska i angażowanie się w działania ograniczające zagrożenia korupcyjne w swoim środowisku służby/pracy, a w konsekwencji w całej Służbie Celnej. W ramach realizacji powierzonych zadań, OPK w sprawach korupcji zobowiązana jest do zachowania bezwzględnej dyskrecji, w szczególności do zapewnienia poufności w środowisku wewnętrznym w zakresie napływających informacji oraz zawartych w nich danych osobowych.

VI. Forma i tryb dokonywania zgłoszenia przez sygnalistów.

W przypadku przyjęcia rozwiązań preferujących sygnalizowanie wewnętrzne, prawo powinno dopuszczać wyjątki upoważniające sygnalistę do odstąpienia od zawiadomienia pracodawcy/instytucji, m.in. gdy: nie wdrożono stosownych procedur sygnalizowania; wewnętrzne ujawnienie informacji byłoby w danym przypadku niemożliwie lub nieuzasadnione. Wydaje się, że sygnały o nieprawidłowościach powinny w pierwszej kolejności być rozwiązywane na poziomie samego pracodawcy/instytucji. Przepisy powinny także przewidywać możliwość ujawnienia informacji na zewnątrz, w szczególności gdy nie zareagowano w sposób właściwy i w określonym czasie na przekazane zgłoszenie.

VII. Sankcje karne.

Wydaje się słusznym stanowisko, zgodnie z którym skuteczność regulacji odnoszących się do ochrony sygnalistów może zostać wzmocniona przez przyjęcie sankcji karnych, w szczególności za stosowanie praktyk odwetowych wobec sygnalistów, czy utrudnianie korzystania z uprawnień określonych ustawą.

VIII Szczególne uregulowania w przypadku ujawnienia nadużyć, które mogą obejmować informacje dotyczące ważnego interesu państwa.

Wydaje się zasadnym, aby regulacje odnoszące się do ochrony sygnalistów mogły obejmować szczególne rozwiązania dotyczące zasad dokonywania ujawnień (szczególny tryb i warunki) z uwagi na ważny interes państwa.

W zakresie poruszonym w pozostałych kwestiach dot. rozwiązań przyjętych w innych państwach, Ministerstwo Finansów nie posiada stosownych informacji, mogących służyć pomocą w wypracowaniu rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów.

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP7967849

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: Ministerstwo Sprawiedliwości
Identyfikator adresata: f976dwh2m2
Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: MINISTERSTWO FINANSÓW
Identyfikator nadawcy: bx1qpt265q
Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2016-08-25T09:32:43.211
Data wytworzenia poświadczenia: 2016-08-25T09:32:43.211
Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK9726791

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło
Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu
Wartość informacji uzupełniającej: 9726791

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja
Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie
Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-1c37dac1-6a96-11e6-8df5-001a645ad23c :

referencja ID-1c3801d0-6a96-11e6-8df5-001a645ad23c : Pismo%20do%20Ministerstwa%20Sprawiedliwo%C5%9Bci.xml

referencja ID-1c410282-6a96-11e6-8df5-001a645ad23c : #ID-1c410280-6a96-11e6-8df5-001a645ad23c

