



MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
2016-08-25
Kancelaria Główna

2016-08-25

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2016 r.

BM.III.002.3.1.2016.TK

DEPARTMENT LEGISLACYJNY
26.08.2016
UNP: II

SEKRETARIAT
Podsekretarza Stanu

Wpłynęło dnia 2016-08-25

DL
PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

2016-08-25

Lukasz Piębiak

Pan
Łukasz Piębiak
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Sauwony Prowe Minister

W nawiązaniu do pisma nr DL-II-034-1/16/3 (160801-00048) z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wzmocnienia ochrony w polskim porządku prawnym osób, które w dobrej wierze, działając w interesie publicznym, zgłaszają podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych naruszeń prawa, w załączeniu przesyłam odpowiedzi uzyskane w ramach konsultacji przeprowadzonych we wszystkich komórkach organizacyjnych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Uzyskane odpowiedzi zostały, tam gdzie to było możliwe, scalone. W przypadku uzyskania na to samo pytanie odpowiedzi popierających, jak i negujących dane rozwiązanie, przedstawiono argumentację zarówno „za” jak i „przeciw”. Celem takiej formy zobrazowania wyników konsultacji było jak najszersze poznanie argumentacji respondentów.

Załącznik 1 na 19 str.

Załącznik nr 1 – Tabela z odpowiedziami na pytania.

*DL-II-034-1/16/3
P.A.O zimi
2016/8/26*

I powierzenie

MINISTER
z up.
Teresa Cichiszewska
DYREKTOR GENERALNY



ODPOWIEDZI

komórek organizacyjnych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
NA PYTANIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI – PROKURATORA GENERALNEGO

dotyczące wzmocnienia ochrony w polskim porządku prawnym osób, które w dobrej wierze, działając w interesie publicznym, zgłaszają podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych naruszeń prawa (pismo DL-II-034-1/16/3 z dnia 1 sierpnia 2016 r.)

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
1.	<p>Czy i jakie okoliczności (sposród <i>wzmiankowanych</i> w kwestionariuszu bądź <i>inne</i>) dotyczące osoby sygnalisty, jego motywacji, celu lub innych podobnych okoliczności ujawnienia powinny zostać zaliczone do ustawowego katalogu warunków, które kwalifikowałyby postępowanie sygnalisty jako objęte ochroną?</p>	<p>„Ujawnienia podlegające ochronie” – strona podmiotowa</p> <p>a) Trudno jest jednoznacznie określić, tak aby nie spowodować ograniczeń, jednakże zasadniczymi przesłankami zgłoszenia nieprawidłowości powinny następujące fakty:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ sygnalista działa w dobrej wierze, tzn., że osoba ujawniająca nieprawidłowości powinna się kierować poczuciem obowiązku społecznego, mając jednocześnie przekonanie o pewności wystąpienia zdarzeń o których informuje, zatem osoba zgłaszająca powinna działać w uzasadnionym przekonaniu (czy też w <i>oparciu o podejrzenie popełnienia przestępstwa</i>), że ujawniane przez niego informacje w tym dowody są prawdziwe i służą ochronie interesu publicznego, nawet jeżeli tak nie jest; ➤ informacje Sygnalisty nie powinny pochodzić od innych osób, niż Sygnalista; ➤ istnienie rozsądnych przesłanek obiektywnie uzasadniających podejrzenie wystąpienia zgłaszanych faktów; ➤ Sygnalista informując o podejrzeniu wystąpienia przestępstwa lub nieprawidłowości, powinien być objęty możliwością naruszenia prawa. <p>b) Ochroną prawną powinien być objęty posiadacz wiedzy o nieprawidłowościach istotnych wykonywania pracy mogą posiadać wiedzę o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu społecznego zachodzących w danym podmiocie. Do tego grona poza osobami świadczącymi pracę na podstawie stosunku pracy należy być także zleceniobiorcy, przyjmujący dzieło, pozostający w tzw. samozatrudnieniu, stażysty, wolontariusze, konsultanci zewnętrzni, byli pracownicy itd.</p> <p>c) Chronione powinny być osoby, które:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) ujawniły nieprawidłowości, b) nie ujawniły nieprawidłowości, niemniej: <ul style="list-style-type: none"> ✓ panuje przekonanie, że to zrobiły; ✓ odmówiły uczestniczenia w nieprawidłowościach, ✓ wspomagały ujawnienie nieprawidłowości, dostarczając osobie

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
		<p>sygnalizującej informacji lub składając zeznania.</p> <p>Ochrona osób trzecich, o których mowa w pkt b) ma na celu tworzenie klimatu sprzyjającego sygnalizowaniu, niwelowanie poczucia zagrożenia w miejscu pracy oraz zapobieganie bierności ze strony innych pracowników inspirowanej strachem przed wejściem w kontakt z sygnalistą oraz przed mieszaniem się w „cudze” sprawy.</p> <p>d) Należy zaznaczyć, że ujawnienia podlegające ochronie powinny dotyczyć nie tylko osób fizycznych ale też osób prawnych i osoby reprezentujące te podmioty.</p> <p>e) Fakt naruszenia prawa, odnotowany przez sygnalistę, powinien być uprawdopodobniony, celem powinna być ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego, natomiast motywacja sygnalisty i przyuczony, dla których sygnalizuje/demaskuje on dane naruszenie, w naszej opinii nie są kluczowe, o ile działanie to nie wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem przez tę osobę korzyści osobistych, niekoniecznie o charakterze majątkowym (<i>np. awansu</i>).</p> <p>f) W przypadku gdy motyw sygnalisty nie jest jednoznaczny (<i>np. gdy sygnalista działa również z pobudek prywatnych</i>) decydować powinien fakt, który z tych motywów jest dominujący. Ochrona nie powinna przysługiwać w przypadku kiedy sygnalista świadomie przekazał informacje nieprawdziwe lub częściowo nieprawdziwe.</p>
2.	<p>Jak powinien zostać zdefiniowany katalog okoliczności, których ujawnienie przez sygnalistów powinno podlegać ochronie?</p>	<p>„Ujawnienia podlegające ochronie” – zakres przedmiotowy</p> <p>Uzyskiwano różne odpowiedzi, wskazujące zarówno na szeroki, jak i ograniczony zakres katalogu zdarzeń.</p> <p>Odpowiedzi wskazujące na szeroki zakres katalogu:</p> <p>a) katalog powinien być otwarty, ze względu na fakt, iż na etapie tworzenia przepisów ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych okoliczności, których ujawnienie powinno podlegać ochronie;</p> <p>b) zakres przedmiotowy nie powinien być ograniczony do zjawisk o charakterze korupcyjnym, lecz obejmować wszelkie działania lub naruszenia, noszące znamiona przestępstwa i znacząco sprzeczne z interesem publicznym, za wyjątkiem sytuacji, w których fakt ujawnienia informacji stanowiłby sam w sobie naruszenie prawa oraz sytuacji związanych z zachowaniem tajemnicy zawodowej.</p> <p>Odpowiedzi wskazujące na ograniczony zakres katalogu:</p> <p>a) katalog zdarzeń nie powinien mieć szerokiego charakteru. Zasadne jest wskazanie co najmniej na jego „istotność”.</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
		<p>b) niezmiernie trudno stworzyć katalog takich okoliczności. Ochrona powinna przysługiwać sygnaliście gdy występuje on w interesie publicznym. Często tego rodzaju sprawy należy rozpatrywać <i>a casum ad casum</i>.</p> <p>Najczęściej pojawiające się obszary katalogu zdarzeń:</p> <ol style="list-style-type: none"> informacje dotyczące: poważnych naruszeń praw człowieka mogące zagrażać życiu, zdrowiu, wolności osobistej; zagrożenia dla bezpieczeństwa: państwa, publicznego i środowiska; działania lub zaniechania stanowiące zagrożenie lub szkodę dla interesu publicznego, w szczególności: korupcję, niegospodarność oraz nierzetelność w wykorzystaniu środków publicznych; informacje dotyczące przeciwdziałania praktykom nieprawidłowego wydatkowania funduszy publicznych; naruszenia praw pracowniczych oraz ochrona dobrobytu obywateli i etyki społecznej; naruszenie słusznych interesów jednostki będącej interesariuszem administracji publicznej, podatnikiem, udziałowcem spółek publicznych, pracownikiem korporacji prywatnych lub konsumentem defraudacje, nadużycie władzy, sprzeniewierzenie środków publicznych, zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, środowiska naturalnego. <p>Określając przedmiotowy zakres ochrony ustawodawcy powinni posłużyć się trzema kryteriami, które często występują w mieszanych konfiguracjach:</p> <ol style="list-style-type: none"> dobro – w które nieprawidłowość godzi lub sfera, w których wystąpiła (<i>np. czyny korupcyjne, działania na szkodę majątku publicznego, ukrywanie podatków, rzetelność dokumentacji księgowej w spółkach publicznych itd.</i>) – relacja z zapisami RPPK 2014-2019; rodzaj naruszenia – czy działanie można zakwalifikować jako <i>np.</i> naruszenie standardów etycznych, czyn bezprawny, przewinienie dyscyplinarne czy też jako czyn zabroniony; skala zagrożenia dla interesu publicznego – ograniczenie do zadań związanych z sygnalizowaniem nieprawidłowości i istotnych zagrożeń, nie zaś zagrożeń błażych.
	<p>Czy powinien ograniczać się do zdarzeń mających znamiona przestępstwa?</p>	<p>W przypadku rozbudowanej definicji nie jest zasadne ograniczenie się do zdarzeń mających znamiona przestępstwa, gdyż:</p> <ol style="list-style-type: none"> sytuacje zgłaszania przestępstw zostały uregulowane ustawowo (<i>np. art. 304 k.p.k.</i>);

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	Czy uzasadnione jest zastosowanie dodatkowej szerszej, choć mniej jednoznacznej, definicji obejmującej różnego rodzaju nadużycia, a punktem wyjścia powinno być naruszenie interesu publicznego?	<p>b) niewątpliwie istotne dla prawidłowego działania instytucji zarówno publicznych, jak i prywatnych, jest zgłaszanie nie tylko podejrzenia przestępstwa, lecz również naruszenia procedur, zasad etyki i dobrego obyczaju, tzw. nadużyć. Ponadto wyłączenie ochrony zgłoszeń zdarzeń nie mających znamion przestępstw zmniejszałoby automatycznie ochronę sygnalisty i zniechęcało do sygnalizowania podejrzeń wystąpienia nieprawidłowości, których ujawnienie nie jest np. w interesie przetożonych sygnalisty, a jest w interesie publicznym.</p> <p>Użytkano odpowiedzi popierające zarówno szeroką jak i wąską definicją.</p> <p>Szeroka definicja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ uzasadnione jest zastosowanie szerszej definicji obejmującej poszczególne nadużycia. Punktem wyjścia dla jej sformułowania powinno być naruszenie interesu publicznego (w konkretnych sytuacjach wskazanych w ustawie oraz skatalogowanych ustawowo obszarach, np. bezpieczeństwa, ochrony środowiska, itp.); ➤ tak – aby nie spowodować wykluczenia jakiegoś nadużycia; ➤ tak – pod warunkiem, że definicja nie będzie niejednoznaczna; ➤ tak – wskazane jest dążenie do wyodrębnienia katalogu, grupującego rodzaje naruszeń, których sygnalizacja wypełnia znamiona działania w charakterze sygnalisty. <p>Wąska definicja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ tak – ponieważ nie będzie powodowała trudności interpretacyjnych.
	Jakie wówczas powinny być elementy odpowiedniej definicji (np. kwestie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, praw człowieka, praw pracowniczych, inne)?	<p>Jak w odpowiedzi pkt 2. „Najczęściej pojawiające się obszary katalogu zdarzeń”.</p> <p>Jednocześnie elementy definicji powinny korespondować z kwestiami w których obszarze, zakładana skuteczność funkcjonowania instytucji sygnalisty ma największe znaczenie.</p> <p>Wyłączenie ochrony powinno następować w przypadku:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ kiedy ujawnione informacje mogłyby naruszać interes państwa i zagrażać jego bezpieczeństwu w większym stopniu niż mogłyby służyć interesowi publicznemu nie powinny być objęte ochroną; ➤ ujawnienia informacji, które stanowi przestępstwo lub naruszenie tajemnicy: w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych, zawodowej (lekarskiej, dziennikarskiej, adwokackiej, itp.). <p>Nie powinny podlegać ochronie zgłoszenia oczywiste bezzasadne, godzące w dobra osobiste osób, których sygnalizacja dotyczy.</p>
	Czy i jakie okoliczności dotyczące rodzajowo ujawnionych informacji powinny wyłączać ochronę (zastosowanie ustawy)?	

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
3.	<p>Zakres podmiotowy (pracownicy w sektorach publicznych i/lub prywatnym oraz osoby pozostające poza stosunkiem pracy) oraz forma regulacji</p> <p>Jaki powinien być zakres podmiotowy przyszłej regulacji?</p> <p>Czy powinien dotyczyć pracowników zarówno sektora publicznego i prywatnego oraz osób trzecich, czy też uzasadnione jest (np. w pierwszej kolejności) przyjęcie regulacji dotyczącej tylko ochrony pracowników sektora publicznego (prywatnego), ewentualnie tylko w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy (zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym)?</p> <p>Z uwzględnieniem powyższego, jaki byłby optymalny sposób – miejsce regulacji (odrębna ustawa poświęcona ochronie sygnalistów, nowelizacja wybranych ustaw, np. kodeksu pracy, ustawy o służbie cywilnej lub innych)?</p>	<p>Katalog rodzajów naruszeń powinien być zamknięty i sygnalizowanie ich powinno być objęte ochroną, tak więc działanie, nieujęte w ww. katalogu, nie byłoby działanością sygnalisty, a więc nie podlegałoby ochronie.</p> <p>Zakres podmiotowy (pracownicy w sektorach publicznych i/lub prywatnym oraz osoby pozostające poza stosunkiem pracy) oraz forma regulacji</p> <p>Ochroną prawną powinien być objęty możliwie szeroki krąg osób, które z racji wykonywania pracy mogą posiadać wiedzę o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu społecznego zachodzących w danym podmiocie.</p> <p>Do tego grona, poza osobami świadczącymi pracę na podstawie stosunku pracy, należeć będą także wszystkich innych form zatrudnienia: zleceniobiorcy, przyjmujący dzieło, pozostający w tzw. samozatrudnieniu, stażyści, wolontariusze, konsultanci i eksperci zewnętrzni, byli pracownicy danego podmiotu, czy też instytucji państwowej, itd. Generalnie pracownicy całego sektora publicznego i prywatnego oraz osoby niezatrudnione mające przekonanie o naruszeniu przepisów prawa lub działaniu na szkodę państwa (<i>lub zaniechaniu na szkodę</i>).</p> <p>Niewątpliwie zakres podmiotowy powinien obejmować zarówno sektor publiczny, jak i prywatny. Nieprawidłowości w działaniu np. dużych przedsiębiorstw przemysłu energetycznego lub chemicznego itp. mogą naruszać interes publiczny (np. w postaci zanieczyszczenia środowiska). Nie powinien ograniczać się wyłącznie do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ze względu na fakt, iż ta forma zatrudnienia jest coraz rzadsza. Ponadto to właśnie pracownicy zatrudnieni w tej formie, ze względu na utratę w miarę bezpiecznej i stabilnej formy zatrudnienia mogą być mniej skłonni do zostania sygnalistami, od osób wykonujących swoje obowiązki na podstawie umów cywilnoprawnych.</p> <p>Generalnie zakres podmiotowy regulacji powinien dotyczyć wszystkich zgłaszających nieprawidłowości..</p> <p>W przeważającej liczbie odpowiedzi wskazywano na zasadność przygotowania odrębnej regulacji prawnej, uzasadniając to tym, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ w przypadku przyjęcia szerokiej definicji przedmiotowej i podmiotowej najbardziej optymalnym sposobem byłoby wprowadzenie nowej regulacji prawnej wraz z niezbędną nowelizacją obowiązujących przepisów; ➤ zapewniłoby to większą przejrzystość i skuteczność regulacji. Takie rozwiązanie wskazuje m.in. Fundacja im. S. Batorego („Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia”, lipiec 2016) i badaczka przedmiotowego zagadnienia – Anna Wojciechowska-Nowak

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
4.	<p>Jakie środki ochrony (sposród wzmiankowanych w tekście lub innych) powinny zostać przyjęte w ramach przyszłej regulacji?</p>	<p>(Instytut Spraw Publicznych „Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian”).</p> <p>Wskazano również na możliwość przyjęcia wariantu szwajcarskiego, tj. uregulowanie ustawowe kwestii sygnalistów, w formie odrębnej ustawy dla osób zatrudnionych w sektorze państwowym i w sektorze prywatnym, definiujące zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz ścieżkę postępowania w zakresie postępowań wyjaśniających.</p> <p>W dwóch przypadkach uzyskano odpowiedź wskazującą jako rozwiązanie nowelizację dotychczasowych aktów prawnych, w tym w szczególności Kodeks pracy i ustawy o służbie cywilnej.</p>
	<p>Środki ochrony sygnalistów</p> <p>Jako mechanizmy, które powinny zostać przyjęte w ramach przyszłej regulacji wskazywano wszystkie środki ochrony wzmiankowane w tekście, w tym w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ anonimowość zgłoszenia i poufność danych sygnalisty oraz szeroka ochronę stosunku pracy. oraz zakaz podejmowania jakichkolwiek działań represyjnych i odwetowych oraz zakaz mobbingu wobec sygnalistów przez przełożonych, a także uszczerbku w sytuacji sygnalisty, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony stosunku pracy sygnalisty tj. zakaz zwolnienia, degradacji, obniżki wynagrodzenia za pracę, zapewnienie prawa do odszkodowania od pracodawcy. Niemożność zastosowania środków dyscyplinarnych, w szczególności nie może zostać zawieszony lub odwołany także przeniesiony na inne stanowisko bez zgody. Fakt bycia sygnalistą nie może być powodem odmowy przeniesienia, awansu, wystawienia referencji. Nie może być powodem odmowy zatrudnienia, wykonywania zawodów lub piastowania urzędów; ➤ poufność danych sygnalisty (<i>ale nie anonimowość zgłoszeń, bo to tworzyłoby pole do ogromnych nadużyć</i>), ciężar dowodu po stronie pracodawcy w przypadku pogorszenia warunków zatrudnienia sygnalisty po ujawnieniu przez niego naruszenia. 	<p>Generalnie zwracano uwagę na następujące kwestie:</p> <p>1. Ochrona tożsamości osoby sygnalizującej – jako minimum rekomendowano rozwiązanie, w którym dane umożliwiającej identyfikację mogą zostać udostępnione wyłącznie za zgodą zainteresowanego. Osoby sygnalizujące należy informować o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
		<p>stanie się konieczne (<i>np. w razie wszczęcia postępowania karnego</i>). Jako dodatkową gwarancję traktuje się rozwiązania umożliwiające zgłoszenia anonimowe.</p> <p>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, przeniesieniem na niższe stanowisko lub zmianą miejsca wykonywania pracy, molestowaniem psychicznym, mobbingiem, utratą premii lub innych korzyści wynikających z zatrudnienia.</p> <p>3. Osoba dotknięta działaniami odwetowymi – powinna mieć możliwość powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko, prawo do uchylecia skutków innych decyzji personalnych, względnie – do odpowiedniego odszkodowania, a także zabezpieczenia roszczeń na czas trwania procesu.</p> <p>4. Z działaniami odwetowymi powinno wiązać się osobiste ryzyko dla osób, które takie działania podejmują – stąd postuluje się objęcie działań odwetowych co najmniej odpowiedzialnością dyscyplinarną. Natomiast co do działań odwetowych skutkujących ciężkim lub nieodwracalnym uszczerbkiem w reputacji zawodowej, karierze zawodowej, dobrostanie (<i>welbeing</i>) osoby sygnalizującej – zaleca się nawet ich penalizowanie.</p> <p>5. Na pracodawcy/organizacji powinien spoczywać ciężar udowodnienia, że niekorzystne dla osoby sygnalizującej działania zostały podjęte z przyczyn nie mających związku z ujawnieniem informacji.</p> <p>6. Prawo powinno zapewnić osobie, która sygnalizuje nieprawidłowości w dobrej wierze, immunitet od odpowiedzialności karnej oraz cywilnej wynikającej z faktu ujawnienia informacji, w tym w szczególności od odpowiedzialności z tytułu pomówienia, naruszenia dobrego imienia, ujawnienia informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowych.</p> <p>7. Ustawodawstwo dotyczące ochrony sygnalistów powinno zapobiegać obchodzeniu przepisów – postanowienia umowne lub przepisy wewnętrzne pracodawcy/organizacji, które mają na celu obejście przepisów o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości powinny być uznane za nieważne z mocy prawa.</p> <p>Jednocześnie zwrócono uwagę, że bezwzględne zwolnienie sygnalisty z odpowiedzialności cywilnej z tytułu ujawnienia, może powodować nadużycie prawa i za daleko idącą ochroną, sprzeczną z KC.</p>
	Jakie środki ochrony powinny znaleźć zastosowanie wobec	3) DF – Zagwarantowanie poufności i utajnienie danych osobowych.

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	<p>pracowników oraz osób nie pozostających w stosunku pracy?</p>	<p>Ochrona tożsamości osoby sygnalizującej ma charakter prewencyjny. Może ona przybierać dwie formy.</p> <p>Po pierwsze – prawo może dopuszczać anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości. Niemniej zgłaszający, który nie chce ujawnić swojej tożsamości, musi liczyć się z tym, że gdyby stał się ofiarą działań odwetowych, trudne lub niemożliwe może okazać się ustalenie związku przyczynowego pomiędzy sygnalizowaniem a niekorzystnymi dla pracownika działaniami pracodawcy. Przy zgłoszeniu anonimowym praktycznym problemem z anonimowymi sygnałami jest skuteczne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Ponieważ nie ma dostępu do zgłaszającego, będącego tu głównym źródłem wiedzy, zbadanie, czy doszło do zagrożenia interesu społecznego może być utrudnione.</p> <p>Po drugie – jako rozwiązanie powszechnie stosowane – ustawodawca powinien chronić tożsamość osoby, która pod swoim nazwiskiem sygnalizuje nieprawidłowości, przed osobami trzecimi, w tym pracodawcą, przełożonymi, współpracownikami. W ten sposób zgłaszający jest chroniony nie tylko przed działaniami odwetowymi przełożonych, lecz także przed ostracyzmem środowiska zawodowego.</p> <p>W szczególności wskazywano, jako możliwe rozwiązania:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umów innych, niż wynikających ze stosunku pracy: <ul style="list-style-type: none"> ✓ postanowienia tych umów, które godzą w interes sygnalisty z powodu działań sygnalisty korzystających z ochrony potencjalnej regulacji, są nieważne, bezskuteczne; ✓ możliwość żądania odszkodowania od pracodawcy w przypadku niewykazania przez pracodawcę zasadności pogorszenia warunków pracy sygnalisty po ujawnieniu przez niego naruszenia; ➤ przerzucenie ciężaru dowodowego oraz anonimowość zgłoszeń; ➤ w przypadku bardzo poważnych zgłoszeń rozwiązania podobne, jak w przypadku ochrony świadka; ➤ zakaz działania na szkodę sygnalisty, np. dyskredytowania go na rynku pracy; ➤ możliwość żądania odszkodowania od osób stosujących środki odwetowe. <p>Instytucje prawne obowiązujące obecnie na gruncie prawa pracy, które mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie do ochrony sygnalistów w to. m. in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ przepisy zakazujące mobbingu i dyskryminacji, w tym dyskryminacji w zatrudnieniu; ➤ przepisy zapewniające ochronę pracownikom, którzy zostali zwolnieni z pracy

W jakim zakresie instytucje prawne obowiązujące już obecnie, np. na gruncie prawa pracy, mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie do ochrony sygnalistów?

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
		<p>bezpodstawnie lub z naruszeniem przepisów</p> <p>➤ zakazy – zwolnienia, degradacji, obniżki wynagrodzenia – i prawo do odszkodowania od pracodawcy;</p> <p>Podkreślono możliwość:</p> <p>a) skorzystania z tzw. dobrych praktyk – niektóre kraje ochronę praw sygnalistów oraz badanie ich skarg dotyczących nieprawidłowości powierzają powołanym do tego organom. W Słowenii jest to np. Komisja ds. Zapobiegania Korupcji, na Węgrzech – urząd, którego zakres kompetencji obejmuje problematykę zamówień publicznych oraz badanie przypadków naruszeń tzw. obowiązku uczciwego postępowania.</p> <p>Sygnalista może uzyskać ze strony wspomnianych organów następujące formy wsparcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ poradnictwo prawne; ✓ ustanowienie pełnomocnika w sprawie o roszczenia z tytułu działań odwetowych; ✓ tymczasowe wsparcie finansowe do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu w sprawie o odszkodowanie z tytułu działań odwetowych; ✓ nakaz niezwłocznego wstrzymania działań odwetowych; ✓ niewykonanie nakazu obwarowane jest sankcją karną w postaci grzywny, która może być nałożona zarówno na osobę fizyczną odpowiedzialną za niewykonanie nakazu, jak i na pracodawcę. <p>b) włączenia w proces ochrony osoby zgłaszającej nieprawidłowości – Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.</p>
	<p>Jak konkretnie powinien zostać ukształtowany ciężar dowodu w sprawach pracowniczych dotyczących ochrony sygnalisty?</p>	<p>Wzorem rekomendacji wynikających z analizy wskazanych przy piśmie Ministra Sprawiedliwości- Prokuratora Generalnego regulacji, w postępowaniu sądowym pomiędzy osobą sygnalizującą a pracodawcą/organizacją ciężar dowodu powinien zostać przesunięty na pracodawcę/organizację. Wydaje się, że w poszczególnych krajach nieco różna jest treść tego, co pracodawca/organizacja ma wykazać, a różnica ta może mieć praktyczne znaczenie dla osoby sygnalizującej.</p> <p>W pierwszym podejściu – pracodawca/organizacja wykazuje, że wypowiedzenie lub inna decyzja personalna niekorzystna dla pracownika nie pozostaje w związku z okolicznością, iż sygnalizował on nieprawidłowości.</p> <p>W drugim – pracodawca wykazuje, że przyczyna wskazana w wypowiedzeniu jest zgodna z prawem.</p>

Lp.	Pytanie		Odpowiedź
			<p>Na przykład:</p> <p><i>Ustawa węgierska</i> – reguluje kwestię ciężaru dowodu następująco: pracownik ma obowiązek wykazać, że dokonał zgłoszenia w ochronie interesu publicznego w sposób przewidziany w ustawie, pracodawca natomiast dowodzi, że nie ma związku między kwestionowaną przez pracownika decyzją personalną a zgłoszeniem w ochronie interesu publicznego albo, że zgłoszenie nieprawidłowości nastąpiło w złej wierze.</p> <p><i>Ustawodawca brytyjski</i> – wprowadza domniemanie bezprawności rozwiązania umowy z powodu sygnalizowania nieprawidłowości. Przyjmuje się, że osoba została zwolniona niezgodnie z prawem, jeśli przychytną wypowiedzenia umowy było ujawnienie informacji w interesie publicznym. Jeżeli natomiast wypowiedzenie uargumentowane było kilkoma przyczynami, uznaje się je za niezgodne z prawem, w przypadku gdy ujawnienie było powodem głównym lub leżącym u podstaw wypowiedzenia (<i>causa causans</i> wypowiedzenia).</p> <p>Wśród stosowanych rozwiązań uwagę zwraca przewidziana w <i>ustawie rumunskiej</i> sankcja nieważności kar dyscyplinarnych nałożonych w wyniku odwetu. Sąd może orzec o nieważności kar dyscyplinarnych lub administracyjnych zastosowanych wobec sygnalisty, jeżeli sankcje te zostały zastosowane w wyniku ujawnienia informacji w interesie publicznym, chyba że sygnalista działał w złej wierze.</p> <p>Taki tok procedowania w sprawie ciężaru dowodu, znajduje również potwierdzenie w literaturze przedmiotu analizy. Jak wskazała Anna Wojciechowska-Nowak – „<i>Jak się wydaje, odpowiednim rozwiązaniem byłoby obciążenie pracodawcy dowodem, że podjęte wobec pracownika decyzje personalne (wypowiedzenie, odmowa nadzictu w szkoleniach, pominięcie w przyznaniu premii, ocena pracy) nie pozostawały w związku z okolicznościami sygnalizowania przez pracownika nieprawidłowości</i>” (<i>Instituui Spraw Publicznych „Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian</i>). Jeśli przyjmujemy, że w interesie publicznym jest opracowanie przepisów powszechnie obowiązującego prawa chroniącego sygnalistów, również w interesie publicznym jest zmaksymalizowanie ochrony pracownika-sygnalisty, w celu zapewnienia skuteczności tegoż prawa. Maksymalna ochrona sygnalistów jest jedną z przesłanek skuteczności planowanej regulacji. W sytuacji niewystarczającej ochrony, planowana regulacja może okazać się martwym prawem. Potencjalni sygnaliści nie będą zainteresowani sygnalizowaniem nieprawidłowości (czyli działaniem na rzecz interesu publicznego), ryzykując np. ostracyzm społeczny lub</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	<p>Jakie środki należałoby rozważyć, które gwarantowałyby proporcjonalne traktowanie praw sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie, np. w przypadku zniesławienia czy naruszenia dóbr osobistych?</p>	<p>utrata środków utrzymania.</p> <p>Z odpowiedzi komórek organizacyjnych Ministerstwa wynika, że uzasadnionym jest, w przypadku podjęcia przez pracodawcę jakichkolwiek działań odwetowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ pracownik powinien mieć obowiązek jedynie uprawdopodobnienia wystąpienia niekorzystnych działań skierowanych przez pracodawcę (<i>repraesji</i>) w związku z dokonaniem przez niego zgłoszeniem nadużyć. Natomiast pracodawca byłby obowiązany udowodnić, że działania wobec pracownika zostały podjęte przez niego z innego powodu i nie są związane z dokonaniem zgłoszeniem; ➤ określenia terminu, w którym ciężar dowodu spoczywałby na pracodawcy – np. 1 rok od zdarzenia, a po tym terminie obowiązywałyby zasady ogólne; <p>Gdyby obowiązek udowodnienia stawianej tezy spoczywał na osobie, która informuje o zaistnieniu nieprawidłowości, to w przypadku uniemożliwienia lub poważnego utrudnienia wykazania okoliczności pracownikowi, na którym spoczywa ciężar ich udowodnienia, ciężar dowodu co do tego, że okoliczności takie nie zachodziły przechodziłyby na drugą stronę.</p> <p>Podsumowując: Wyłącznie i w całości ciężar dowodu powinien spoczywać po stronie pracodawcy. Jest to jeden z podstawowych i najważniejszych środków ochrony sygnalisty.</p> <p>Zdaniem respondentów w MRPiPS środki, jakie należy rozważyć są następujące:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) nieważność kar dyscyplinarnych nałożonych z powodu ujawnienia nieprawidłowości; b) działania odwetowe jako czyn zabroniony pod groźbą kary. c) ochrona tożsamości osoby sygnalizującej. <p>Wielokrotnie środki ochrony prawnej w postaci odszkodowania lub przywrócenia na stanowisko pracy nie byłyby potrzebne, gdyby informacja o tym, kto zgłosił nieprawidłowości pozostawała anonimowa przynajmniej dla osób postronnych. Ochrona tożsamości osoby sygnalizującej ma więc charakter prewencyjny.</p> <ol style="list-style-type: none"> d) ochrona przed odpowiedzialnością karną za ujawnienie tajemnicy ustawowej. <p>Istotnym obszarem regulacji jest to, jak powinna zachować się osoba będąca w posiadaniu informacji, które nie tylko wskazują na nieprawidłowości, ale jednocześnie zawierają tajemnice ustawowo chronione. Wśród analizowanych regulacji rysują się dwa podejścia. Pierwsze polega na pozostawieniu ujawnienia nieprawidłowości pod reżimem prawa karnego. Drugie natomiast przewiduje</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
		<p>wyłączenie przestępności czynu, o ile informacje ujawniono zgodnie z ustawą.</p> <p>e) ochrona przed odpowiedzialnością cywilnoprawną z tytułu naruszenia zobowiązania do poufności. Zakaz tzw. klauzuli kneblujących.</p> <p>Analizowane regulacje najczęściej gwarantują osobom sygnalizującym immunitet od odpowiedzialności cywilnej z tytułu ujawnionych treści. Powszechnym warunkiem takiego immunitetu jest wymóg, aby osoba sygnalizująca działała w granicach ustawy, w tym m.in. w dobrej wierze.</p> <p>f) ochrona przed odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dobrego imienia;</p> <p>g) sygnalista nie powinien uzyskiwać korzyści majątkowych, z uwagi na obowiązek prawny powiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Natomiast osoba, której dotyczy zgłoszenie w przypadku zniesławienia czy naruszeń dóbr osobistych objęta jest ochroną (<i>np. KK i KC</i>);</p> <p>h) zasadne jest wprowadzenie sankcji za oczywiste bezzasadne zgłoszenie sygnalisty nie działającego w interesie publicznym. Jednocześnie wśród środków, które gwarantowałyby proporcjonalne traktowanie praw sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie można by rozważyć np. w przypadku zniesławienia czy naruszenia dóbr osobistych możliwość dochodzenia odszkodowania dla osoby, której dotyczyło zgłoszenie i następnie okazało się nieprawdziwe;</p> <p>i) ochrona nie powinna przysługiwać w przypadku kiedy sygnalista świadomie przekazał informacje nieprawdziwe lub częściowo nieprawdziwe. Osobie poszkodowanej powinny przysługiwać środki odszkodowawcze w drodze cywilnoprawnej;</p> <p>j) w przypadku zgłoszeń mających charakter pomówienia, naruszenia dóbr osobistych czy też dokonanych z zemsty powinna zostać wyłączona zasada anonimowości sygnalisty, z wglądem do treści zgłoszenia przez osobę pomówioną włącznie;</p> <p>k) możliwość zgłoszenia sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd pracy przez każdą ze stron sporu. Zniesławienie i naruszenie dóbr osobistych regulują stosowne przepisy prawa karnego i prawa cywilnego;</p> <p>l) ochrona sygnalisty nie powinna naruszać dóbr osobistych innych osób i powinna chronić obie strony. Należy rozważyć wprowadzenie sankcji za bezzasadne zgłoszenie;</p> <p>m) w przypadku zniesławienia czy naruszenia dóbr osobistych zastosowanie powinny mieć przepisy kodeksów: karnego i cywilnego.</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
5.	<p>Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów</p> <p>Czy uzasadnione byłoby wyznaczenie konkretnego organu (<i>lub organów</i>) upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów?</p>	<p>Odpowiedzi respondentów dotyczyły trzech wariantów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) nie powinno się wyznaczać konkretnego organu – winno się utworzyć np. w organach już istniejących odpowiednie komórki, które przyjmowałyby zgłoszenia ze względu na tematykę; 2) uzasadnione jest wyznaczenie kilku organów upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów – przy jednoczesnym określeniu zakresu przedmiotowego dokonywanych zgłoszeń dla każdego z nich; 3) tak, uzasadnione jest wskazanie jednego organu – takie rozwiązanie eliminuje rozproszenie odpowiedzialności za realizację procedur, co mogłoby wystąpić w sytuacji przyznania przedmiotowej kompetencji kilku organom; <p>W każdym z wariantów dobrze byłoby określić elementy zgłoszenia nieprawidłowości.</p>
	<p>Jaki organ lub organy mogłyby wówczas pełnić taką rolę i z jakim zakresem kompetencji?</p>	<p>Wśród organów, które mogłyby pełnić rolę przyjmującego zgłoszenia wskazano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ wewnętrzne komórki w Ministerstwach: <ul style="list-style-type: none"> ✓ komórki audytowe; ✓ pełnomocnicy ds. kontroli zarządczej lub koordynatorzy tych systemów; ✓ powołać wewnętrzny zespół ds. rozpatrywania zgłoszeń sygnalistów; <p>Zakres zadań w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ przekazywanie informacji do właściwych organów (<i>w sytuacji zgłoszeń określonych w kodeksie karnym lub innych ustawach</i>); ✓ przeprowadzanie czynności wyjaśniających na poziomie jednostki w przypadku zgłoszeń nie ujętych powyżej; ✓ wspieranie realizacji czynności przez właściwe organy na poziomie jednostki; ✓ sprawozdawczość z realizacji zadań. <p>➤ zewnętrzne – (<i>szeroki wachlarz</i>): <i>Centralne Biuro Antykorupcyjne; Ministerstwo Sprawiedliwości; Policja; Prokuratura; Rzecznik Praw Obywatelskich</i>.</p> <p>Wyznaczone organy upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów prowadziłyby postępowanie wyjaśniające w sprawie dokonanego zgłoszenia, z zachowaniem zasad poufności i anonimowości.</p> <p>Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów: USA (<i>The Office of the Special Counsel</i>), Wielka Brytania (<i>The Office of the Civil Service Commissioners</i>) można by rozważyć powołanie niezależnego organu przyjmującego i rozpatrującego</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	Czy należałoby w powyższym kontekście wyznaczyć odrębny organ do przyjmowania zgłoszeń od funkcjonariuszy publicznych?	zgłoszenia przez sygnalistów. Powyższe rozwiązanie pozytywnie wpłynęłoby na jakość zgłaszanych informacji. Wspecjalizowanemu organowi łatwiej będzie weryfikować informacje zgłaszane przez sygnalistów jak i wspierać samych sygnalistów w procesie.
	Czy też, uzasadnione byłoby raczej nałożenie pewnych obowiązków w zakresie przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów (zarówno od własnych funkcjonariuszy, jak i obywateli) ogólnie na organy publiczne?	Nie. Wydaje się, iż warto, aby przyjmowanie zgłoszeń pozostało w kompetencji jednego organu. Usprawniłoby to skuteczność stosowania prawa, monitorowania funkcjonowania nowoprzyjętych przepisów, jak również innych kwestii związanych z problemem sygnalizowania nieprawidłowości w sektorze publicznym i prywatnym. Możliwe jest również, analogicznie do budowy systemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wyznaczenie koordynatorów/pełnomocników resortowych jako II instancji odwoławczej lub instancji pełniących funkcje w zakresie działalności wielu resortów.
	Co powinien obejmować tryb postępowania właściwych organów ze zgłoszeniem sygnalisty (np. zasady dotyczące poufności, w tym warunki uchylania poufności, obowiązki powiadomienia organów ścigania, regulacyjnych i innych, o sposobie zatwierdzenia zgłoszonego problemu lub podejrzenia)? Ewentualnie inne?	Uzyskano dwa rodzaje odpowiedzi: nie – uzasadnione byłoby wyznaczenie odrębnego organu przyjmującego zgłoszenia sygnalistów będących funkcjonariuszami publicznymi, z uwagi na specyficke służby; – takie rozwiązanie utrudniłoby opracowanie czytelnej i prostej procedury, jak również wiązałoby się z ryzykiem jej mniejszej skuteczności, ze względu na już dość znaczne obciążenie organów publicznych licznymi obowiązkami tak – poprzez nałożenie pewnych obowiązków w zakresie przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów (zarówno od własnych funkcjonariuszy, jak i obywateli) ogólnie na organy publiczne.
	W jakim zakresie obecnie istniejące mechanizmy przedstawiania przez obywateli zgłoszeń nadużyć lub naruszeń prawa (np. w zakresie skarg i wniosków, anonimowej współpracy)	Wszystkie wymienione w przykładowym katalogu oraz ewentualnie warunki udostępnienia zgłoszenia osobie pomówionej. W szczególności tryb postępowania właściwych organów w sprawie związanej ze zgłoszeniem dokonany przez sygnalistę powinien obejmować: ➢ zasady dotyczące poufności, w tym warunki uchylania poufności; ➢ obowiązek weryfikowania informacji i nadanie jej dalszego biegu, tj. powiadomienia organów ścigania, regulacyjnych i innych; ➢ obowiązek poinformowania osoby dokonującej zgłoszenia o sposobie zatwierdzenia zgłoszonego problemu lub podejrzenia. Odpowiedzi rozkładały się wielotorowo: 1) zakres zadań dot. sygnalistów powinien zostać uregulowany odrębną ustawą, bowiem:

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	<p>z organami ścigania, zgłoszenia korupcji do CBA i Policji) są wystarczające, a w odniesieniu do jakich kwestii użyteczna byłaby dodatkowa regulacja odnosząca się do sygnalistów?</p>	<p>✓ obecne przepisy niewystarczająco chronią osoby zgłaszające podejrzenie przestępstwa/nieprawidłowości przed osobami działaniami odwetowymi osób, których działań lub zaniechań dotyczyło zgłoszenie;</p> <p>✓ nie wszystkie nieprawidłowości/uchybień stanowią czyny karalne, a jednak ich zgłoszenie jest w interesie publicznym, a tego typu działaniami wskazane w pytaniu instytucje się nie zajmują,</p> <p>2) wydaje się, że są one wystarczające i mogłyby być rozszerzone na zgłoszenia sygnalistów, bowiem:</p> <p>✓ zgodnie z art. 225 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (<i>Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.</i>) nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Jednocześnie organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu skargi i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku;</p> <p>✓ ustawa o dostępie do informacji publicznej – nie wprowadza ograniczeń w odniesieniu do danych przekazywanych przez sygnalistę;</p> <p>✓ obecnie funkcjonujące mechanizmy zawarte w ustawach są na zadawalającym poziomie, natomiast brak jest powszechnej wiedzy o możliwości sygnalizowania o nieprawidłowościach, zalecane byłyby działania edukacyjne;</p> <p>✓ istniejące mechanizmy przedstawiania przez obywateli zgłoszeń, np. kontrola obywatelska, są wystarczające.</p> <p>✓ o dodatkowe przepisy (<i>rozdział</i>) odnoszące się do sygnalistów można uzupełnić ustawy kodeks pracy i o służbie cywilnej; Można byłoby dodać rozdział w Kodeksie pracy dotyczący sygnalistów.</p> <p>Jednocześnie zwrócono uwagę na zasadniczą kwestię, że:</p> <p>➤ w przepisach prawa brak jest możliwości podejmowania czynności na podstawie anonimowego zgłoszenia/wniosku;</p> <p>➤ aspekt anonimowości, mimo, iż jest to skuteczny środek ochrony sygnalistów, wyklucza zarówno możliwość właściwego rozpatrzenia danej sprawy, jak</p>

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	Czy uzasadnione byłoby uregulowanie mechanizmów wewnętrznego sygnalizowania w podmiotach prywatnych?	i narusza prawa osoby oskarżonej o dokonanie naruszenia, tworząc przy tym pole do różnego rodzaju nadużyć, w szczególności w ramach relacji międzyludzkich (<i>zemsia, korzyść osobista</i>). Niezbędne jest zapewnienie ochrony, lecz, jako warunek konieczny – przy jednoczesnej konieczności ujawnienia osoby sygnalisty.
a)	W jakim zakresie?	Wydaje się, że nie ma przeszkód dla przyjęcia takiej koncepcji, ale należy zwrócić uwagę na wątpliwości co skuteczności takiego rozwiązania. Wątpliwości, te wynikają z faktu, iż niewielu pracowników wierzy w skuteczność takich rozwiązań. Z dostępnych badań dotyczących problemu sygnalistów, 63% Polaków nie wierzy w skuteczność obowiązujących regulacji prawnych w sferze ochrony osoby sygnalizującej nieprawidłowości przed retorsjami ze strony pracodawcy (<i>Anna Wojciechowska-Nowak, Instytut Spraw Publicznych „Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian</i>). Wydaje się, iż byłoby to rozwiązanie fasadowe, ponieważ pracownicy i tak by z niego nie korzystali.
b)	Czy rozwiązanie takie powinny mieć charakter obowiązkowy, czy też jedynie obejmować pewne minimalne zasady, którym powinny odpowiadać rozwiązania wdrażane na zasadzie dobrowolności przez podmioty prywatne (przedsiębiorców)?	Zachodzi obawa, że narzucenie takiego obowiązku mogłoby zostać zakwestionowane na ścieżce legislacyjnej, ponieważ grozi naruszeniem innych przepisów ustawowych, np. zawartych w regulacjach dotyczących działalności gospodarczej; jak zaszygalizowaliśmy powyżej, znacznie trudniejsze jest wprowadzenie zmian ustawowych w tym zakresie w sektorze prywatnym. Zatem rozwiązanie powinno obejmować pewne minimalne zasady, które byłyby wdrażane na zasadzie dobrowolności przez podmioty prywatne (<i>przedsiębiorców</i>).
c)	W tym drugim przypadku, jaki powinien być zakres takiej minimalnych zasad?	Minimalne zasady powinny obejmować gwarancje poufności i anonimowości sygnalisty dokonującego zgłoszenia nadużyć oraz zakaz stosowania wobec niego – ze strony pracodawcy – jakichkolwiek represji, w tym zwłaszcza mobbingu czy zmiany stanowiska pracy i zwolnień z pracy.
6.	Uregulowanie form i trybu dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów	
	Jakie formy zgłoszenia (<i>ujawnienia</i>) przez sygnalistów powinny być objęte zakresem regulacji (<i>zgłoszenia wewnętrzne, zgłoszenia do organów regulacyjnych, organów ścigania</i> , Wszystkie formy zgłoszenia. Każde przy zachowaniu zasady działania w dobrej wierze osoby zgłaszającej.	

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	<p><i>mediów, inne)?</i></p> <p>Czy uzasadnione byłoby przyjęcie kilkustopniowego mechanizmu zgłaszania (ujawniania)?</p> <p>Czy naruszenie trybu powinno skutkować wyłączeniem ochrony?</p> <p>Czy w opisywanym w tekście zakresie w regulacji prawnej powinny zostać przyjęte odrębne rozwiązania dotyczące sygnalistów w sektorze publicznym oraz w sektorze prywatnym?</p>	<p>Tak, zgłoszenie wewnętrzne a następnie jednostka wewnętrzna po wstępnym rozpoznaniu sprawy kieruje ja do jednostki zewnętrznej. Ale należałoby ustalić, na ile skuteczne są takie mechanizmy w krajach, w których je przyjęto. Wydaje się, iż przyjęcie kilkustopniowego mechanizmu zgłaszania powstrzymałoby przez zbyt lekkomyślnym z niego korzystaniem.</p> <p>Tryb (<i>procedura</i>) nie powinna pozbawiać osoby (sygnalisty) ochrony, jednakże winny być przesłanki wyłączające utajnienie danych np. zgłoszenie nieprawdziwych danych przez sygnalistę.</p> <p>Kluczem do sukcesu w tym względzie jest zapewnienie ochrony sygnalistom, w przeciwnym razie uregulowanie prawne tej sprawy nie przyniesie efektu.</p> <p>Liczy odpowiedzi zwolenników jak i przeciwników odrębnych regulacji prawnych w zasadzie pokrywały się.</p> <p>Zwrócono uwagę, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ można to rozważyć uwzględniając specyfikę danych sektorów; ➤ wydaje się, że w ograniczonym zakresie, tzn. w przypadku wprowadzenia możliwości dokonywania zgłoszenia zgodnie z mechanizmami wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości w podmiotach prywatnych należałoby określić minimalne standardy takiego postępowania wewnętrznego; ➤ bardzo trudne jest udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, ale zasadne wydaje się rozgraniczenie ochrony sygnalistów – urzędników państwowych i sygnalistów, zatrudnionych w podmiotach w sektorze prywatnym, ze względów pragmatycznych (<i>ochrona sygnalistów w sektorze prywatnym jest znacznie trudniejsza</i>).
7.	<p>Ewentualne sankcje karne</p> <p>Czy w przypadku przyszłej regulacji zasadne byłoby włączenie do niej sankcji karnych?</p>	<p>Ewentualne sankcje karne</p> <p>Uzyskano różne odpowiedzi:</p> <p>1) w stosunku do dopuszczającego się naruszeń:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ tak – wprowadzenie sankcji karnych wzmocniłoby skuteczność wprowadzanych regulacji. Ale – z uwagi na represyjną i subsydiarną funkcję prawa karnego należy dokonać przeglądu obecnych rozwiązań funkcjonujących w prawie karnym i ocenić czy rozwiązania te są wystarczające. ✓ nie – obowiązuje kodeks karny, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kodeks cywilny, itd. Jednocześnie sankcje karne powinny być zależne od tego jakie przepisy zostały naruszone i są tam określone.

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
	<p>Jakie działania powinny podlegać kryminalizacji?</p> <p>Jaki powinien być wymiar kary?</p>	<p>2) w stosunku do sygnalistów:</p> <p>✓ nie – zostanie sygnalistą wymaga dużej determinacji i odwagi cywilnej ze strony sygnalizującego. Tym samym obwarowanie działań sygnalisty odpowiedzialnością karną (ponad tą, wynikającą z obecnie obowiązujących przepisów) stanowiłoby kolejny element ryzyka związany z podjęciem działań sygnalizacyjnych, a w rezultacie przed nimi powstrzymujący.</p> <p>Natomiast osoby, w przypadku których ustalono, iż ich działanie nie stanowiło zagrożenia nt. nadużyć, lecz miało na celu zniesławienie danej osoby lub naruszenie dóbr osobistych, poniosą odpowiedzialność na podstawie obecnie obowiązujących przepisów.</p> <p>Te, które już obecnie są wymienione w obowiązujących aktach prawnych, w tym w szczególności: czynny mające znamiona przestępstwa, działania odwetowe, podawanie nieprawdziwych danych, działania w których bezpodstawnie naruszono dobra osobiste innej osoby.</p> <p>Zrównanie z przestępstwem pomawiania uregulowanym w art. 212 KK, bądź zniesławienia art. 213 KK</p>
8.	<p>Ewentualne szczegółowe uregulowania w przypadku ujawnienia nadużyć, które mogą obejmować informacje dotyczące ważnego interesu państwa</p> <p>Jaki szeroki powinien być zakres opisanej w tekście szczególnej regulacji w ramach przepisów odnoszących się do ochrony sygnalistów, tj. w warunkach polskich, jakich kategorii informacji powinien dotyczyć?</p> <p>Jakich kategorii funkcjonariuszy publicznych?</p> <p>Jak odmiennie powinna zostać ukształtowana taka szczególna procedura, by zapewnić, że nie zostanie naruszony ważny interes państwa?</p> <p>Jakie minimum gwarancji powinno przysługiwać sygnalistom?</p>	<p>Zakres szczegółowych uregulowań powinien być uzależniony od zakresu działań organów, a ponadto może dotyczyć bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zagrożenia życia i zdrowia innych osób oraz ochrony środowiska naturalnego.</p> <p>Wszystkich funkcjonariuszy publicznych, w tym zwłaszcza zajmujących wysokie i samodzielne stanowiska pracy.</p> <p>Skrócenie terminu podjęcia działań przez właściwą komórkę lub organ (<i>działanie natychmiastowe</i>).</p> <p>Minimum gwarancji powinno obejmować kwestie zawodowe i personalne, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ brak pogorszenia warunków zatrudnienia w efekcie działania sygnalisty, za wyjątkiem wykazania przez pracodawcę braku zależności między pogorszeniem warunków zatrudnienia, a działaniem sygnalisty, tj. z powodów obiektywnych; ➤ poufność danych sygnalisty; ➤ bezwzględna anonimowość, w szczególnych przypadkach rozważenie przydzielenia ochrony sygnaliście lub stosowanie innych rozwiązań

Lp.	Pytanie	Odpowiedź
9.	<p>Inne instytucje prawne dotyczące ochrony sygnalistów</p> <p>Jakie inne instytucje prawne powinny zostać rozważone/włączone w zakres przyszłej regulacji – w oparciu o Państwa doświadczenia odnośnie do kwestii ochrony sygnalistów oraz przykłady rozwiązań w innych państwach?</p>	<p>ochronnych przysługującym świadkom.</p> <p>Ułatwienie sygnaliście przeniesienia do innej pracy (<i>jednostki</i>) np. przeniesienie urzędnika sygnalisty do innego urzędu.</p>
10.	<p>Inne dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów</p> <p>Jakie inne, niż cytowane powyżej, dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów (zalecenia, instrumenty polityki, dobre praktyki – krajowe, międzynarodowe, wypracowane przez sektor pozarządowy i inne) w Państwa ocenie należałoby wziąć pod uwagę przy wypracowywaniu optymalnego w warunkach polskich rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów?</p>	<p>Przy wypracowywaniu optymalnego w warunkach polskich rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów warto uwzględnić:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ w szczególności rozwiązania prawne obowiązujące w innych państwach (np.: <i>Węgry, Irlandia, Wielka Brytania, Słowacja, Słowenia, Estonia, Rumunia</i>); ➤ zasady ochrony sygnalistów spółek giełdowych SEC (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej); ➤ Kpa i postępowanie w sprawie skarg; ➤ Kodeksy etyki określonych zawodów; ➤ Wytyczne i diagnozy Fundacji Batorego w zakresie ochrony sygnalistów.
	<p>Które z rozwiązań obecnych w innych państwach stanowiłyby wzór dla optymalnych rozwiązań również w warunkach polskich i w odniesieniu do jakich kwestii?</p>	<p>Obecne w innych państwach rozwiązania prawne są różnicowane – nie mamy informacji na temat ich skuteczności, dlatego trudno jest przesądzić o tym, które byłyby optymalne. Niewątpliwie warto byłoby wzorować się na poszczególnych rozwiązaniach funkcjonujących w różnych państwach, odpowiadających przyjętym założeniom, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ technika tzw. Kwalifikowanego ujawnienia informacji (<i>jakiego rodzaju informacje mogą być ujawnione</i>) (<i>m.in. ustawa brytyjska</i>); ➤ rozwiązanie szwajcarskie – uregulowania kwestii ochrony sygnalistów z podziałem na sektor publiczny i prywatny; ➤ zasady ochrony sygnalistów stosowane w: Australii, Nowej Zelandii, Rumunia, na Węgrzech. <p>Należy jednak pamiętać, że nie będzie optymalnego wzorca w postaci innego państwa. Przy tworzeniu ewentualnych regulacji należy wziąć pod uwagę specyfikę stosunków społecznych panujących w Polsce (np.: <i>silnie zakorzeniona w świadomości społecznej niechęć do współpracy z organami ścigania</i>).</p>

MINISTER

z up.
TERESA TYBASZEWSKA
DYREKTOR GENERALNY

ДИРЕКТОР СЕМЕЙНАТА
ДИРЕКЦИЈА

С.О.Ф.

Улица Партизанска 10