



Pan

Łukasz Piebiak

Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Sprawiedliwości

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 sierpnia 2016 r. sygn. DL-II-034-1/16/3, w którym zwrócono się o opinię w przedmiocie podjęcia działań zmierzających do 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 przedstawiam następujące stanowisko.

Przede wszystkim należy przychylić się do opinii Ministra Sprawiedliwości, że decyzja o ewentualnym podjęciu prac legislacyjnych oraz stworzenie ostatecznych propozycji wymagać będzie intensywnych prac, w tym w zespołach eksperckich, natomiast przedstawiony kwestionariusz może być traktowany jako narzędzie identyfikacji ogólnych kierunków potrzebnych zmian prawnych oraz wymiany opinii poprzedzających właściwe prace legislacyjne.

Na wstępie należy zauważyć, że problematyka sygnalistów była już przedmiotem debaty w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjętej w związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 listopada 2015 roku w sprawie rozwiązań zapewniających ochronę prawną osobom ujawniającym nieprawidłowości w służbach mundurowych. W stanowisku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2015 r. resort spraw wewnętrznych i administracji podzielił opinię Rzecznika Praw Obywatelskich co do zasadności podjęcia stosownych działań w celu wprowadzenia ochrony prawnej osób ujawniających nieprawidłowości nie tylko w służbach mundurowych, ale jako wspólnych standardów dla całej administracji publicznej.

Co istotne, jak wynika z protokołu ustaleń Nr 8/2014 posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 6 marca 2014 r., w toku prac legislacyjnych nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” rozpatrywana była rekomendacja MSWiA powierzenia prowadzenia i koordynowania przeglądu rozwiązań prawnych w zakresie *sygnalistów* Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej (ochrona przed szykanami osób sygnalizujących przełożonym o nieprawidłowościach w instytucjach, w których pracują), na którą to propozycję nie zgodził Minister Pracy i Polityki Społecznej.

W dniu 17 sierpnia 2016 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyło się posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”, na którym Zespół zdecydował o podjęciu prac nad zmianą uchwały w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji. Zgodnie ze stanowiskiem Zespołu podczas prac nad zmianą Programu zasadne jest uwzględnienie także kwestii *sygnalistów*. Zespół zdecydował także, że celowe jest przekazanie koordynacji Programu do Centralnego



Biura Antykorupcyjnego, pod nadzorem Ministra-Koordynatora Służb Specjalnych. Aktualnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oczekuje na propozycje innych resortów odnośnie rekomendacji do prac nad zmianą Programu. Planowane jest dokonanie zmiany przedmiotowej uchwały do końca 2016 r.

\*

W odniesieniu do strony podmiotowej zagadnienia, tj. ustalenia, jakie okoliczności dotyczące osoby sygnalisty powinny kwalifikować go do objęcia ochroną, rozważenia wymagają w szczególności dwa elementy: cel działania (działanie w interesie publicznym bądź w interesie prywatnym) oraz dobra wiara lub jej brak. Wydaje się, że z samej istoty działania *sygnalistów* wynika, iż ich działania podejmowane są zawsze w interesie publicznym, a przynajmniej z istotną przewagą interesu publicznego, jako motywacji do ujawnienia nieprawidłowości bądź przestępstw. Interes publiczny powinien być interpretowany w miarę możliwości obiektywnie, tzn. decydujące powinno być, czy ujawnienie danej informacji przyczyni się do ochrony interesu publicznego, nawet jeśli *sygnalista* nie obejmował zamiarem całego zakresu ochrony interesu publicznego.

Kwestia dobrej lub złej wiary zgłaszającego wydaje się nieco bardziej problematyczna. Wymaganie bezwzględnie dobrej wiary od *sygnalisty* może być wymogiem zbyt daleko idącym. Należy bowiem podkreślić, iż wymóg dobrej wiary nie występuje jako przesłanka informowania organów władzy publicznej o innych naruszeniach prawa. Wydaje się bowiem, że w regulacjach prawa publicznego nadrzędne znaczenie ma otrzymanie przez organ władzy publicznej informacji o naruszeniu prawa oraz jego powstrzymanie, a nie analizowanie motywacji zgłaszającego.

Od strony praktycznej należy także zaznaczyć, że wprowadzenie bezwzględnego wymogu dobrej wiary może znacząco ograniczyć ilość osób podlegających ochronie jako *sygnaliści*, bowiem oczywiste wydaje się, że gotowość do ujawniania informacji o nieprawidłowościach w danym podmiocie będzie wyższa u osób pokrzywdzonych przez ten podmiot, albo które z różnych względów nie chcą dalej uczestniczyć w procederze naruszenia prawa. W takim wypadku wykazanie przez podmiot naruszający złej wiary zgłaszającego (np. zemsty *sygnalisty* za zwolnienie z pracy lub pozbawienie korzyści z dalszego uczestnictwa w nieprawidłowościach) może prowadzić do pozbawienia *sygnalisty* ochrony prawnej. Wydaje się, że możliwości ochrony nie powinny być także pozbawione osoby, które przejściowo korzystały ze zgłaszanych przez siebie nieprawidłowości.

Istotnym elementem strony podmiotowej ochrony jest także objęcie tą ochroną, oprócz samego *sygnalisty* zgłaszającego nieprawidłowość, także jego ewentualnego źródła lub źródeł informacji.

Podsumowując, od strony podmiotowej zasadne wydaje się objęcie ochroną osób działających w obiektywnie pojmowanym interesie publicznym, które ujawniają naruszenia prawa i nieprawidłowości z zamiarem ich powstrzymania, bez względu na poboczne motywacje, o ile w motywacji tej interes publiczny obiektywnie przewyższa partykularny interes zgłaszającego. Istotne jest także rozgraniczenie podmiotowe osób uznawanych za *sygnalistów* od innych rodzajów osób przekazujących informacje o naruszeniach prawa, np.: świadków, w tym świadków koronnych, osób składających zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa albo osób składających skargi w trybie postępowania administracyjnego.

Z kwestią określenia zakresu podmiotowego, w szczególności w odniesieniu do interesu publicznego, łączy się konieczność określenia zakresu przedmiotowego, tj. definicji ujawnienia podlegającego ochronie. Zasadne wydaje się, zgodnie z rekomendacjami Rady Europy, możliwie szerokie ujęcie zakresu ujawnienia podlegającego ochronie – powinno ono obejmować ujawnienie wszelkich



informacji dotyczących działań lub zaniechań stanowiących zagrożenie lub szkodę interesu publicznego. Nietrafne wydaje się jednocześnie zawężanie katalogu jedynie do przestępstw. Głębszej analizy wymaga natomiast, czy ujawnione działanie musi stanowić w ogóle naruszenie prawa. Należy bowiem zaznaczyć, że np. procedura skargowa z *Kodeksu postępowania administracyjnego* z art. 227 obejmuje swoim zakresem czynności niestanowiące w istocie naruszenia prawa, np. przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie sprawy. Pozytywnie należy ocenić także warunek istotnego charakteru zgłaszanych naruszeń – w szczególności ochronie przewidzianej dla *sygnalistów* powinni podlegać w szczególności osoby, które z uwagi na wagę zgłaszanych problemów mogą spodziewać się negatywnej reakcji podmiotów uczestniczących w naruszeniu.

Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że ochrona przewidziana dla *sygnalistów* nie powinna być przydzielana, gdy chroniony interes publiczny ma charakter jedynie ogólnikowy lub formalny (np. ochrona praworządności, ochrona obrotu gospodarczego), a działanie podejmowane jest przez równorzędny podmiot w celu jednoznacznie partykularnym (np. w celu eliminacji konkurencji). Kwestia ta powinna być rozpatrywana łącznie z badaniem motywacji podmiotu zgłaszającego.

Istotną i wymagającą pogłębionej analizy jest kwestia zróżnicowania ochrony *sygnalistów* w sektorze publicznym i prywatnym. Wydaje się, że regulacje ustawowe powinny obejmować obie grupy podmiotów. Należy jednak wskazać, że grupy te korzystają już ze swoistych przepisów gwarancyjnych – w sektorze publicznym są to regulacje prawa urzędniczego i przepisy proceduralne, a w sektorze prywatnym – przepisy prawa pracy. Jak wynika jednak z założeń przyjętych w przedstawionym przez Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego opracowaniu, są to środki niekiedy niewystarczające i wymagające wzmocnienia. Tym samym zasadne wydaje się objęcie regulacjami dotyczącymi *sygnalistów* obu grup zgłaszających, z uwzględnieniem specyfiki zarówno rodzajów nieprawidłowości występujących w sektorze publicznym i prywatnym, jak również potencjalnych zagrożeń dla *sygnalistów*.

Wydaje się również, że forma świadczenia pracy nie powinna mieć decydującego znaczenia dla możliwości korzystania z środków ochrony. Zastrzec należy jednak, że dalej idące środki ochronne powinny być przewidziane tylko dla osób pozostających z podmiotem, którego naruszenia są zgłaszane, w stosunku zależności. Nie znajduje uzasadnienia rozszerzenie ochrony np. z zakresu prawa pracy na osoby trzecie, którym danym podmiot w ramach działań represyjnych nie jest w stanie wyrządzić realnej szkody.

W odniesieniu do środków ochrony *sygnalistów*, które powinny być przewidziane w przepisach, należy postulować unikanie formułowania ogólnikowych zakazów działań odwetowych. Przepisy tego typu znajdują się już w systemie prawnym, począwszy od norm konstytucyjnych, a także w prawie karnym i prawie pracy. Jeżeli natomiast nie są poparte istotnymi sankcjami za ich złamanie, ich skuteczność może być wątpliwa. Stosownego przeglądu w tym zakresie wymaga w szczególności *Kodeks pracy*, w tym przepisy dotyczące mobbingu oraz nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę. W odniesieniu do pracowników administracji publicznej analogiczne mechanizmy ochronny zatrudnienia powinny zostać zamieszczone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Mając na uwadze, iż istotnym elementem zniechęającym *sygnalistów* (a także ogólnie: wszystkich osób zgłaszających popełnienie przestępstwa) do działania jest obawa przed ujawnieniem informacji o zgłoszeniu, szczególne miejsce w projektowanej regulacji powinny zajmować przepisy gwarantujące poufność danych dotyczących zgłoszenia, w szczególności tożsamości *sygnalisty*. Mając na względzie, iż informacje zgłaszane przez *sygnalistów* mogą mieć potencjalnie duże znaczenie przy ujawnianiu



istotnych naruszeń prawa, celowe jest szersza możliwość przyjmowania zgłoszeń anonimowych, z zastrzeżeniem, iż warunkiem udzielenia sygnaliście ochrony jest jego identyfikacja na dalszym etapie postępowania.

Intensywność środków ochrony *sygnalistów* powinna być dostosowana do wagi zgłaszanych informacji, które mogą przekładać się na możliwy zakres środków represyjnych i zagrożeń dla zgłaszającego. O ile nie należy wykluczać najdalej idących środków ochrony (np. gdy zagrożone jest zdrowie lub życie *sygnalisty*), to w takim przypadku najpewniej możliwe będzie też skorzystanie z środków przewidzianych dla uczestników postępowań karnych. Jako ostateczne środki ochrony, zamykające system ochrony *sygnalistów*, powinny występować przepisy karne, zabezpieczające takie osoby w sposób porównywalny do świadków w postępowaniu karnym.

Jako racjonalne należy ocenić zaproponowane rozwiązanie, by ujawnianie informacji przez *sygnalistów* było podejmowane w kilkustopniowej procedurze. W szczególności, aby dopuszczalne było legalne ujawnienie informacji o nieprawidłowościach, należy najpierw wykorzystać wewnątrzinstytucjonalną ścieżkę kontroli i nadzoru. Rozwiązanie takie z jednej strony ograniczy ilość nieuzasadnionych skarg, a z drugiej da możliwość instytucji na samodzielne usunięcie nieprawidłowości, bez angażowania organów zewnętrznych. Przy czym należy poprzeć przedstawioną w kwestionariuszu koncepcję modelową, zgodnie z którą zgłoszenie w trybie wewnętrznym nie jest wymagane, jeżeli na podstawie wszelkich okoliczności należy przypuszczać, że nie przyniesie ono zamierzonych skutków (np. dotyczy organów nadzorczych lub kontrolnych danego podmiotu) lub też narazi *sygnalistę* na bezpośrednie niebezpieczeństwo (np. działanie osób w ramach podmiotu ma charakter zorganizowanej grupy przestępczej). Dodatkowo należy przyjąć, iż niedochowanie ww. procedury nie powinno wiązać się dla *sygnalisty* z nadmiernymi negatywnymi konsekwencjami, zwłaszcza gdy działał w dobrej wierze. Nadmiernie sformalizowany system może bowiem odstraszać osoby działające w interesie publicznym lub być wykorzystywany do nieuzasadnionego pozbawienia ich ochrony.

W odniesieniu do rozważań nad organami właściwymi do przyjmowania zgłoszeń od *sygnalistów* wskazać należy, że istotą działań *sygnalistów* jest dostarczanie informacji o nieprawidłowościach w działaniu instytucji lub podmiotu jako całości, a tym samym niecelowe lub nieskuteczne może być zgłaszanie tych nieprawidłowości w trybie wewnętrznym. Gdyby bowiem nieprawidłowości mogłyby być usunięte przez samą instytucję w ramach jej poprawnego działania, szczególna ochrona *sygnalisty* nie byłaby konieczna. Z tego też powodu projektowane przepisy nie powinny skupiać się, jak się wydaje, na mechanizmach kontroli wewnętrznej w obrębie danej instytucji, ale na zgłaszaniu do podmiotów zewnętrznych, gdy rozmiar naruszeń lub charakter osób w nie zaangażowanych (np. kierownicy jednostek) wskazuje, że takie zgłoszenie będzie nieskuteczne.

W przypadku jednostek sektora publicznego może to powodować powstanie dwóch trybów zgłaszania nieprawidłowości – zgodnego ze strukturą organizacyjną danej jednostki, z wykorzystaniem jej mechanizmów kontrolnych, oraz specjalnego dla *sygnalistów*, stosowanego w przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że pierwszy tryb będzie nieskuteczny. Zjawisko takie, choć nietypowe dla krajowego sektora publicznego, wydaje się być zgodne z istotą postulatów wzmożonej ochrony *sygnalistów*.

Jednoznaczne wskazanie, które organy powinny przyjmować zgłoszenia od *sygnalistów*, nie jest proste, z uwagi na złożoność podmiotów, których może dotyczyć. Wydaje się, iż nieprawidłowości w jednostkach sektora prywatnego powinny być zgłaszane do odpowiednich organów władzy publicznej nadzorujących działalność tych podmiotów lub do organów odpowiednio wyższych, jeżeli organy nadzoru współuczestniczą w nieprawidłowościach. W odniesieniu do jednostek sektora publicznego wyspecjalizowanym organem najlepiej przygotowanym do przyjmowania zgłoszeń *sygnalistów* wydaje się





Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a w odniesieniu do służby cywilnej – także Szef Służby Cywilnej. Należy także wskazać na istotną rolę prokuratury jako podmiotu odpowiedzialnego ogólnie za ściganie przestępstw i stanie na straży praworządności. Osobnego rozważenia może także wymagać przyjmowanie zgłoszeń od *sygnalistów*, które dotyczą naczelných organów państwa – w takim przypadku zapewnienie rzetelności i niezależności postępowania będzie wymagało wysokiego usytuowania organu zgłaszającego, najpewniej wśród organów konstytucyjnych (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej lub Rzecznik Praw Obywatelskich).

Organy przyjmujące zgłoszenia od *sygnalistów* powinny być wyposażone w możliwość prowadzenia, chociażby w podstawowym zakresie, czynności wyjaśniających, zmierzających do ustalenia, czy informacje pochodzące od *sygnalistów* uzasadniają przyznanie im ochrony i podejmowanie dalszych czynności przed odpowiednimi organami.

Kwestia wyłączenia dopuszczalności działań *sygnalistów* w odniesieniu do informacji dotyczących szczególnie ważnego interesu państwa powinna być przedmiotem pogłębionej analizy i zostać uregulowana ze szczególną rozważą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ujawnienie niektórych informacji, w szczególności dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa, może przynieść znaczne szkody – dotyczy to w szczególności informacji objętych najwyższymi klauzulami niejawności.

Rozwiązaniem może być szczegółowe rozdzielenie informacji z obszaru działalności organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, w odniesieniu do których działalność *sygnalistów* powinna być dopuszczalna (np. kwestie naruszenia praw pracowniczych funkcjonariuszy lub popełnianie przestępstw) oraz takie, które z uwagi na wyższy interes publiczny nie powinny być ujawnione – np. dotyczące bezpośrednio działalności służb specjalnych lub klasyfikowanych jako informacje niejawne. Jako element ochronny konieczne wydaje się przy tym daleko idące wzmocnienie opisanych wyżej etapów wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości – czyli powiadomienia danej instytucji o konieczności usunięcia naruszeń, gdy brak reakcji może skutkować dalszymi działaniami *sygnalisty*. Projektowane regulacje powinny zachowywać niezbędną równowagę pomiędzy koniecznością zapewnienia niejawnego wykonywania przez służby bezpieczeństwa i porządku publicznego ich ustawowych zadań, a możliwością poddania ich kontroli, niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym.

Jak słusznie wskazano w przedstawionej przez resort sprawiedliwości analizie, zagadnienie *sygnalistów* wymaga, poza wskazanymi wyżej kwestiami, wypracowania także innych szczegółowych rozwiązań prawnych. Jako przykładowy obszar wymagający regulacji należy wskazać przepisy dotyczące udziału organizacji społecznych oraz związków zawodowych w dostępie do informacji zgłaszanych przez *sygnalistów* oraz pomocy w ich ochronie.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione stanowisko przyczyni się do dalszej dyskusji na temat wypracowania przez resort sprawiedliwości skutecznych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony *sygnalistów*. Jednocześnie deklaruję, w miarę potrzeb, aktywny udział przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz służb podległych i nadzorowanych w spotkaniach poświęconych przedmiotowej tematyce oraz ewentualnych pracach legislacyjnych.

Z  
MINISTER SPRAW WNETRZNYCH  
I ADMINISTRACJI  
Z UR. S. DASTĄD CHWAŁEK  
Podsekretarz Stanu

