



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO  
PROKURATOR KRAJOWY

SEKRETARIAT  
Podsekretarza Stanu

2016-08-31

Wpłynęło dnia 2016-08-30

Warszawa, dnia 29.08. 2016 r.



160830-01186

PK I BP 073.135.2016

DL  
P.A. Ozianowski  
2016/08/31

DL  
PODSEKRETARZ STANU  
w Ministerstwie Sprawiedliwości

2016-08-30

Łukasz Piebiak

Szanowny Panie Ministrze

Pan

Łukasz Piebiak

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Sprawiedliwości

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 sierpnia 2016 r., o sygn. DL-II-034 - 1/16, dotyczące problemu 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 lub demaskatorów, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Podjęcie prac analitycznych nad wzmocnieniem ochrony prawnej sygnalistów w polskim porządku normatywnym należy ocenić jako działanie trafne i potrzebne, którego rezultat winien w bezpośredni sposób służyć wzmocnieniu kultury prawnej społeczeństwa, kształtując właściwe postawy obywatelskie i budując zaufanie do państwa prawnego. Wydaje się zatem, że wypracowanie optymalnego modelu ochrony sygnalistów jest tyleż zadaniem potrzebnym, co jednocześnie trudnym, z uwagi na wielość zagadnień, które należy w odpowiedni sposób uregulować, tak aby instytucja ta osiągnęła zamierzony przez ustawodawcę cel normatywny. Ze względów metodologicznych dalsza część analizy poruszonego zagadnienia będzie prowadzona w drodze analizy zagadnień w kolejności zaproponowanej w kwestionariuszu stanowiącym załącznik do wyżej wskazanego pisma.

W zakresie kwestii wyartykułowanej w pkt 1 dotyczącej strony podmiotowej ujawnienia nadużycia przez sygnalistę, a zatem psychicznego nastawienia sygnalisty



do podejmowanej przezeń reakcji na stwierdzone naruszenia prawa i innego rodzaju nadużycia w miejscu pracy stwierdzić należy, że do ustawowego katalogu warunków, które kwalifikowałyby postępowanie sygnalisty jako objęte ochroną prawną bezsprzecznie zaliczyć należy okoliczności, do których odwołuje się Europejski Trybunał Praw Człowieka, podnosząc, że: *„każdy demaskator powinien być uważany za działającego w dobrej wierze, gdy ma rozsądne powody do uznania, iż ujawniona informacja była prawdziwa, nawet jeśli następnie okaże się ona błędna, oraz pod warunkiem że nie działa w celach niezgodnych z prawem lub sprzecznych z etyką”* (Europejski Przegląd Sądowy IV 2014). Tym samym obydwie warunki, to jest dobra wiara i działanie w interesie publicznym, winny być wyłączną motywacją dla zgłoszeń demaskatora, weryfikowaną następnie przez odpowiedni organ.

Co do punktów 2 i 3 kwestionariusza wydaje się, że zakres przedmiotowy ochrony prawnej sygnalistów powinien obejmować jak najszersze spektrum nieprawidłowości godzących w interes publiczny, a więc nie tylko nadużycia korupcyjne w sektorze publicznym, ale również nieprawidłowości w sektorze prywatnym, godzące w interes publiczny, którym niewątpliwie jest, oprócz przejrzystej, wolnej od korupcji działalności organów publicznych oraz podmiotów gospodarczych (art. 296a Kodeksu karnego), przede wszystkim ochrona życia i zdrowia człowieka, środowiska naturalnego, bezpieczeństwa państwa, i to bez względu na okoliczność, czy sygnalista w chwili zgłoszenia pozostaje w stosunku pracy uregulowanym przepisami Kodeksu pracy, niezależnie od podstawy prawnej uzasadniającej świadczoną pracę, a nawet po jej zakończeniu. Dla stworzenia precyzyjnych i kompleksowych ram prawnych dla bezpiecznego sygnalizowania o nieprawidłowościach najbardziej efektywne wydaje się przyjęcie odrębnej ustawy poświęconej tej tematyce. Przyjęcie odrębnego aktu prawnego, mogłoby być katalizatorem budowania w Polsce społeczeństwa obywatelskiego poprzez uwrażliwienie obywateli na naruszenia standardów uczciwych zachowań w środowisku zawodowym.

Odnosząc się do kwestii ujętej w pkt. 4 kwestionariusza wydaje się, że pierwszoplanowym obowiązkiem państwa powinno być zapewnienie poufności danych sygnalisty. W dalszej kolejności wymienić należy instrumenty z zakresu prawa pracy, w tym odszkodowanie dla osób, które albo już nie są pracownikami, albo świadczyły pracę zarobkową na innej podstawie. W związku z tym, że relacje pracodawca - pracownik/demaskator charakteryzuje brak równości pozycji, ciężar



udowodnienia, że zachowanie pracodawcy negatywne dla pracownika nie było retorsją za zdemaskowanie uchybień pracodawcy, powinno obciążać pracodawcę. Pracownik z reguły nie ma odpowiednich możliwości, aby przedstawić sądowi środki dowodowe na poparcie swojej tezy. Przyjęcie odwrotnego ciężaru dowodu byłoby, oprócz gwarancji poufności, środkiem zachęcającym demaskatorów do denuncjacji w uczciwej i społecznie potrzebnej sprawie. Nie wydaje się jednocześnie rozwiązaniem właściwym wprowadzanie wyłączenia odpowiedzialności karnej sygnalisty za zniesławienie lub zawiadomienie o niepopelnionym przestępstwie. Warto zwrócić uwagę, że oba typy przestępstw w zakresie strony podmiotowej cechują się umyślnością, która przecież warunkowana jest świadomością, że przekazywana informacja jest nieprawdziwa, albo też świadomością tego, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że informacja ta jest nieprawdziwa. Nie ma zatem przesłanek merytorycznych dla wyłączenia odpowiedzialności karnej w analizowanych sytuacjach. Celem bowiem projektowanej regulacji nie jest stworzenie ustawowych gwarancji bezkarności dla osób działających z niskich pobudek, które mając świadomość nieprawdziwości przekazywanej informacji ukierunkowują przeciwko innym osobom postępowanie karne, lub poniżają je lub narażają na utratę zaufania społecznego, lecz wprowadzenie instytucji ochronnych dla osób podejmujących działania w interesie społecznym, dla ochrony porządku prawnego i zasad, jakie rządzą demokratycznym państwem prawnym, które nawet jeśli przekazują informacje nieprawdziwe, czynią to na skutek błędnego osądu sytuacji, z pobudek zasługujących jednak na społeczną aprobatę. W obecnym stanie prawnym zachowania polegające na przekazaniu fałszywych informacji (zawiadomienie o przestępstwie), lecz przy braku świadomości co do nieprawdziwości tych informacji, pozostają poza prawnokarną reglamentacją.

Odnosnie zagadnień ujętych w punktach 5 i 6 stwierdzić należy, że naturalną konsekwencją uregulowania omawianej tematyki w odrębnym akcie prawnym powinno być wyposażenie organu państwowego w kompetencję do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów, odnoszących się zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego, który, przestrzegając gwarancji poufności danych osoby sygnalizującej, przekazywałby - po wcześniejszej selekcji - zgłoszenie właściwym organom do rozpatrzenia, informując jednocześnie sygnalistę o powyższym. Kierując się rozwiązaniem przyjętym w systemie prawnym Węgier, można byłoby poszerzyć kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich o przyjmowanie tego typu



zawiadomień, ich wstępną selekcję oraz kierowanie do właściwych organów (szużb) państwowych. Wydaje się jednocześnie, iż umiejscowienie tego organu państwowego, jego wysoka pozycja ustrojowa oraz odnosząca się do działania tego organu zasada niezależności od innych organów państwowych, w sposób szczególny predestynują go do poszerzenia jego kompetencji w omawianym zakresie. Obecnie obowiązujące przepisy w zakresie zgłoszeń przez obywateli nadużyć lub naruszeń prawa, np. w formie urzędowych skarg i wniosków, denuncjacji zdarzeń korupcyjnych organom ścigania, prokuraturze, *de facto* wyczerpują desygnaty pojęcia obywatelskiego sygnalizowania nadużyć, jednak dopiero stworzenie odrębnego aktu prawnego zaakcentuje znaczenie sygnalistów, jako osób, które kierując się dobrem społecznym, a nie własnym, sygnalizują nieprawidłowości w swoim środowisku zawodowym. Dodatkowym elementem odróżniającym projektowaną zmianę regulacji omawianego zagadnienia w porównaniu z dotychczasowymi, cząstkowymi przepisami umiejscowionymi w różnych aktach prawa wewnętrznego i międzynarodowego, jest zapewnienie ochrony prawnej sygnalistom, co powinno stanowić istotę ustawy. Zgłoszenie sygnalisty do odrębnego organu powinno następować co do zasady po wyczerpaniu drogi wewnętrznej, chyba że dotyczy ono zachowań osób piastujących najwyższe stanowiska w urzędzie, czy w innym zakładzie pracy lub informacji chronionych. Brak zachowania trybu nie powinien jednak, jak się wydaje, skutkować wyłączeniem ochrony, gdyż *ratio legis* leży nie tylko w ochronie, ale w samym fakcie zasygnalizowania - dla dobra wspólnego - nieprawidłowości.

W zakresie ewentualnych sankcji karnych za zachowania odwetowe wobec sygnalistów należy zauważyć, że obowiązujący Kodeks karny, zapewnia ochronę w tym zakresie, w tym zwłaszcza w oparciu o takie normy jak typ przestępstwa naruszenia praw pracownika (art. 218 § 1 k.k.), czy przestępstwo zmuszania do określonego zachowania (art. 191 § 1 k.k.). Natomiast ochronę przez niezasadnym zwolnieniem zapewniają sądy pracy. Powyższa konstatacja nie wyklucza jednak możliwości wprowadzenia szczególnego typu przestępstwa naruszenia praw osób wykonujących pracę zarobkową w związku ze złożeniem informacji o określonych nieprawidłowościach, przy czym uzasadnieniem aksjologicznym takiej regulacji jest zwiększony stopień społecznej szkodliwości zachowań polegających na szykanowaniu osoby wyłącznie z powodu realizacji przez nią społecznego obowiązku

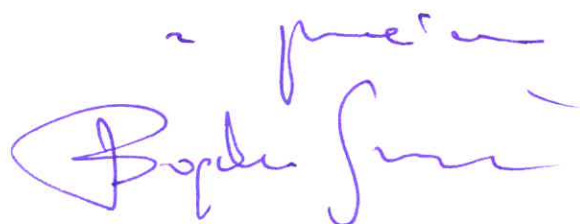




zawiadomienia o przestępstwie lub wykazania obywatelskiej postawy w zakresie przekazywania informacji o innego rodzaju nieprawidłowościach (naruszenia innych norm systemu prawnego).

Przechodząc do zagadnienia z pkt. 8 kwestionariusza warto zwrócić uwagę na Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 30 kwietnia 2014 r., która w pkt II.5 wymienia zagadnienia, które z natury rzeczy zabezpieczone są w każdym państwie klauzulami ochrony i w zakresie których, dokonujący zgłoszenia nadużyć sygnalista - kierując się nadrzędną wartością, jaką jest interes publiczny - powinien mieć również zagwarantowaną ochronę. Konsekwencją przyjęcia interesu publicznego, jako wartości przewyższającej ważny interes państwa, jest konstatacja, że zgłoszenie sygnalisty może dotyczyć nadużyć organów we wszystkich dziedzinach ustawowo skategoryzowanych mianem informacji niejawnych, wymienionych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* (Dz.U. z 2016 r., poz. 1167), to jest objętych klauzulami: ściśle tajne, tajne, poufne oraz zastrzeżone. Tryb i procedura zgłoszenia nadużyć w tym przedmiocie oraz ochrona sygnalisty winny być uregulowane w sposób zapewniający poufność przekazywanych informacji, a przez to wykluczających możliwość popełnienia przez sygnalistę przestępstwa ujawnienia informacji niejawnych. Odpowiednie uregulowania powinny również dotyczyć innych tajemnic prawnie chronionych, jak np. tajemnica zawodowa, czy tajemnica lekarska. Innymi słowy w przyszłej ustawie należy wprowadzić instytucje pozwalające na złożenie przez sygnalistę zawiadomienia o nieprawidłowościach obejmującego zarówno informacje niejawne, jak i inne prawnie chronione, lecz jednocześnie powinien być zagwarantowany tryb zachowania konfidencjonalności tych informacji (sposób złożenia zawiadomienia przez sygnalistę, tryb postępowania z materiałami zawierającymi informacje niejawne lub inne podlegające ochronie).

W zakresie pytań z punktów 9 i 10, poza przywołanymi w kwestionariuszu, Prokuratura Krajowa nie dysponuje przykładami innych instrumentów prawnych, możliwych do wykorzystania w omawianej sprawie oraz przykładami regulacji w innych państwach.



*Bogdan Świączkowski*

