



SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

Dobrosław Dowiat-Urbański

DSC.ZAP.17.65.2016.MS

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
2016 -10- 28
Kancelaria Główna

DEPARTAMENT LEGISLACYJNY
02. 11. 2016
UNP:

PODSEKRETAZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Łukasz Piebiak

Warszawa, 27 października 2016 r.

2016-10-31

**Pan
Łukasz Piebiak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze

odpowiadając na pismo z dnia 1 sierpnia 2016 r.¹ dotyczące rozważanego podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia w polskim porządku prawnym ochrony sygnalistów, przedstawiam w załączeniu odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.

Uprzejmie informuję, że obecnie skłaniam się do poparcia koncepcji przewidującej wprowadzenie w pierwszej kolejności rozwiązania zakładającego zapewnienie ochrony sygnalistów w ramach stosunku pracy. Przekazane w załączeniu odpowiedzi na pytania postawione w kwestionariuszu opierają się na ww. założeniu.

Uprzejmie dziękuję za przekazanie kwestionariusza dotyczącego ochrony sygnalistów. Proszę o uwzględnianie Szefa Służby Cywilnej w toku dalszych prac nad zagadnieniem ochrony sygnalistów w polskim porządku prawnym.

Z poważaniem

Dobrosław Dowiat-Urbański

S. II -
p. A. O. z. a. - z. i.

2016/10/2

¹ znak: DL-II-034-1/16/3



161028-01348

DL-II-034-1/16

Odpowiedzi na pytania kwestionariusza dotyczącego ochrony sygnalistów

Lp	Pytanie	Odpowiedź
<p align="center">1. „Ujawnienie podlegające ochronie” – strona podmiotowa.</p>		
	<p>Czy i jakie okoliczności 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>Ochronie powinno podlegać działanie sygnalisty: - w dobrej wierze tzn. sygnalista powinien być przekonany, że doszło do naruszenia obowiązków pracownika, - służące ochronie interesu pracodawcy jeżeli jest zgodny z interesem publicznym.</p>
<p align="center">2. „Ujawnienie podlegające ochronie” – zakres przedmiotowy.</p>		
1)	<p>Jak powinien zostać zdefiniowany katalog okoliczności, których ujawnienie przez sygnalistów powinno podlegać ochronie?</p>	<p>Ochrona sygnalistów powinna obejmować inne zdarzenia niż noszące znamiona przestępstwa. Regulacja powinna odnosić się do sytuacji, takich jak np. działania mobbingowe czy niegospodarne.</p>
2)	<p>Czy powinien ograniczać się do zdarzeń mających znamiona przestępstwa?</p>	<p>Kwestie dot. zgłaszania popełnienia przestępstwa są uregulowane w przepisach karnych odnoszących się również do ochrony świadka. W przypadku prowadzenia postępowania karnego w danej sprawie regulacje dotyczące ochrony sygnalistów powinny zostać wyłączone.</p>
3)	<p>Czy uzasadnione jest zastosowanie dodatkowo szerszej, choć mniej jednoznacznej definicji obejmującej różnego rodzaju nadużycia, a punktem wyjścia powinno być naruszenie interesu publicznego?</p>	<p>Przy opracowaniu definicji nadużyć, których ujawnienie podlega ochronie, proponuje się przyjęcie ogólnego stwierdzenia, że ochronie podlega sygnalista informujący o naruszeniu przez inną osobę obowiązków pracownika.</p>
4)	<p>Jakie wówczas powinny być elementy odpowiedniej definicji (np. kwestie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, praw człowieka, praw pracowniczych, inne)?</p>	<p>Przy opracowaniu definicji nadużyć, których ujawnienie podlega ochronie, proponuje się przyjęcie ogólnego stwierdzenia, że ochronie podlega sygnalista informujący o naruszeniu przez inną osobę obowiązków pracownika.</p>
5)	<p>Czy i jakie okoliczności dotyczące rodzajów ujawnianych informacji powinny wyłączać ochronę (zastosowanie ustawy)?</p>	<p>- informacje, które skutkują wszczęciem postępowania karnego, - informowanie o nieprawidłowościach, które nie miały miejsca, a informator o tym wiedział,</p>

		- do rozważenia w trakcie dalszych prac - informowanie niezgodne z warunkami, od których uzależniona jest ochrona prawna, określonymi np. w dedykowanej ustawie.
3. Zakres podmiotowy (pracownicy w sektorach publicznymi/lub prywatnym oraz osoby pozostające poza stosunkiem pracy) oraz forma regulacji.		
1)	Jaki powinien być zakres podmiotowy przyszłej regulacji?	Zakres podmiotowy powinien dotyczyć pracodawców i pracowników zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego.
2)	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)?	
3)	Z uwzględnieniem powyższego jaki byłby optymalny sposób – miejsce regulacji (odrębna ustawa poświęcona ochronie sygnalistów, nowelizacji kodeksu pracy, ustawy o służbie cywilnej lub innych)?	Odrębna ustawa poświęcona ochronie sygnalistów. Dedykowana ochronie sygnalistów ustawa, zapewnią jasność przepisów, co do: (1) zakresu informacji, której ujawnienie jest objęte ochroną, (2) osób, którym udzielana jest ochrona za ujawnienie nieprawidłowości oraz (3) mechanizmu sygnalizowania, dającego pewność ochrony.
4. Środki ochrony sygnalistów		
1)	Jakie środki ochrony powinny zostać podjęte w ramach przyszłej regulacji?	Ujawnienie nieprawidłowości w dobrej wierze nie powinno powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika.
2)	Jakie środki ochrony powinny znaleźć zastosowanie wobec pracowników oraz osób nie pozostających w stosunku pracy?	- ochrona danych osobowych, - odszkodowanie dla osób sygnalizujących nieprawidłowości w przypadku wystąpienia negatywnych konsekwencji, - generalnie rozwiązania gwarantujące niewystąpienie negatywnych konsekwencji (do rozważenia w trakcie dalszych prac).
3)	W jakim zakresie instytucje prawne obowiązujące już obecnie, np. na gruncie prawa pracy mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie do ochrony sygnalistów?	Zakaz dyskryminacji (art. 113 ¹ , art. 18 ^{3a} – 18 ^{3e} , art. 94 pkt 2b Kp) i mobbingu (art. 94 ³ Kp).
4)	Jak konkretnie powinien zostać ukształtowany ciężar dowodu w sprawach	- w relacjach pomiędzy pracodawcą a sygnalistą ciężar dowodu

	pracowniczych dotyczących ochrony sygnalisty?	powinien spoczywać na pracodawcy, - w relacjach pomiędzy sygnalistą a pracownikiem oskarżonym o naruszenie obowiązków pracownika na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 6 Kodeksu cywilnego.
5)	Jakie powinny być ewentualne szczególne rozwiązania proceduralne?	Obowiązek zapewnienia ochrony sygnalisty powinien spoczywać na pracodawcy. Proponuje się rozważyć wprowadzenie dodatkowego obowiązku pracodawcy – ochrony sygnalisty - do katalogu obowiązków pracodawcy zawartego w art. 94 Kp.
6)	Jakie środki należałoby rozważyć, które gwarantowałyby proporcjonalne traktowanie praw sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie, np. w przypadku zniesławienia czy naruszenia dóbr osobistych?	Zapewnienie ochrony sygnalisty (np. nieujawnianie danych osobowych) powoduje, że niezbędne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie dochodzenia przez osobę oskarżoną w związku np. ze zniesławieniem czy naruszeniem jego dóbr osobistych. Ograniczenia w tym zakresie powinny służyć wyłącznie wyjaśnieniu sprawy i skutecznej ochronie sygnalisty nie ograniczając prawa do obrony osoby oskarżonej.
5. Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów.		
1)	Czy uzasadnione byłoby wyznaczenie konkretnego organu (lub organów) upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów? Jaki organ lub organy mogłyby wówczas pełnić taką rolę i z jakim zakresem kompetencji? Czy należałoby w powyższym kontekście wyznaczyć odrębny organ do przyjmowania zgłoszeń od funkcjonariuszy publicznych?	Podmiotem upoważnionym do przyjmowania zgłoszeń powinien być pracodawca. Wobec braku reakcji pracodawcy możliwe byłoby kierowanie sygnałów o nieprawidłowościach do podmiotów zewnętrznych (patrz pkt 9).
2)	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?	-
3)	Co powinien obejmować tryb postępowania właściwych organów ze zgłoszeniem sygnalisty (np. zasady dotyczące poufności, w tym warunki uchylecia poufności, obowiązek zweryfikowania informacji i nadanie jej dalszego biegu tj. powiadomienie organów ścigania, regulacyjnych i innych, obowiązek poinformowania osoby dokonującej zgłoszenia o sposobie załatwienia zgłoszonego problemu lub podejrzenia)? Ewentualne inne?	Kwestie szczegółowe wskazane w pytaniu mogłyby zostać określone w obowiązujących u danego pracodawcy regulacjach wewnętrznych.

4)	W jakim zakresie obecnie istniejące mechanizmy przedstawiania przez obywateli zgłoszeń nadużyć lub naruszeń prawa (np. w zakresie skarg i wniosków, anonimowej współpracy z organami ścigania, zgłaszania korupcji do CBA i Policji) są wystarczające, a w odniesieniu do jakich kwestii użyteczna byłaby dodatkowa regulacja odnosząca się do sygnalistów?	Za uzasadnione należy uznać wprowadzenie nowych rozwiązań zapewniających udzielenie przez pracodawcę ochrony pracownikowi sygnalizującemu naruszenie obowiązków pracowniczych przez innego pracownika.
5)	Czy uzasadnione byłoby uregulowanie mechanizmów wewnętrznego sygnalizowania w podmiotach prywatnych? W jakim zakresie? Czy rozwiązania takie powinny mieć charakter obowiązkowy, czy też jedynie obejmować pewne minimalne zasady, którym powinny odpowiadać rozwiązania wdrażane na zasadzie dobrowolności przez podmioty prywatne (przedsiębiorców)/ w tym drugim przypadku jaki powinien być zakres takich minimalnych zasad?	Jak wskazano wyżej regulacja powinna dotyczyć wszystkich pracodawców i pracowników. Proponuje się wprowadzenie zasad dotyczących ochrony sygnalisty takich jak wskazane w pkt 4.1. i 4.2. Wprowadzenie szczegółowych regulacji dotyczących ochrony sygnalisty w przepisach powszechnie obowiązujących nie wydaje się celowe. Proponuje się rekomendowanie wprowadzania przez pracodawców szczegółowych rozwiązań wewnętrznych w zakresie ochrony sygnalistów.
6. Uregulowanie form i trybu dokonywania zgłoszenia przez sygnalistów		
1)	Jakie formy zgłaszania (ujawniania) przez sygnalistów powinny być objęte zakresem regulacji (zgłoszenia wewnętrzne, zgłoszenia od organów regulacyjnych, organów ścigania, mediów, inne.)?	W związku z przyjętym założeniem, proponuje się aby sygnalizowanie naruszenia obowiązków pracownika było kierowane do pracodawcy. Wobec braku reakcji pracodawcy możliwe byłoby kierowanie sygnałów o nieprawidłowościach do podmiotów zewnętrznych (patrz pkt 9).
2)	Czy uzasadnione byłoby przyjęcie kilkustopniowego mechanizmu zgłaszania (ujawniania)?	Poruszona kwestia powinna zostać rozważona na dalszym etapie prac nad koncepcją.
3)	Czy naruszenie trybu powinno skutkować wyłączeniem ochrony?	Poruszona kwestia powinna zostać rozważona na dalszym etapie prac nad koncepcją.
4)	Czy w opisywanym wyżej zakresie w regulacji powinny zostać przyjęte odrębne rozwiązania dotyczące sygnalistów w sektorze publicznym oraz w sektorze prywatnym?	Regulacje powinny być jednakowe dla wszystkich pracowników.
7. Ewentualne sankcje karne.		
1)	Czy w przypadku przyszłej regulacji zasadne byłoby włączenie do niej sankcji karnych?	Poruszona kwestia powinna zostać rozważona na dalszym etapie prac nad koncepcją.
2)	Jakie działania powinny podlegać kryminalizacji?	Do rozważenia na dalszym etapie prac nad koncepcją.
3)	Jaki powinien być wymiar kary?	Do rozważenia na dalszym etapie prac nad koncepcją.
8. Ewentualne szczegółowe uregulowania w przypadku ujawnienia nadużyć, które mogą obejmować informacje dotyczące ważnego interesu		

państwa.	
1)	<p>Jak szeroki powinien być zakres opisanej wyżej szczególnej regulacji w ramach przepisów odnoszących się do ochrony sygnalistów, tj. w warunkach polskich jakich kategorii informacji powinien dotyczyć?</p> <p>Ochrona osób ujawniających nadużycia dotyczące ważnego interesu państwa powinna być dokonywana w innym trybie (postępowanie karne) niż ochrona osób sygnalizujących naruszenie obowiązków pracowniczych.</p>
2)	-
3)	-
4)	-
9. Inne instytucje prawne dotyczące ochrony sygnalistów.	
	<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>Zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi, w ochronę sygnalistów są angażowane rozpoznawalne instytucje centralne, w tym np.: instytucja odpowiedzialna za działania antykorupcyjne (w Polsce – Centralne Biuro Antykorupcyjne), rzecznik (tu np.: Rzecznik Praw Obywatelskich), główny audytor (tu: Najwyższa Izba Kontroli). Dodatkowo warte rozważenia jest włączenie w zakres przyszłej regulacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Państwowej Inspekcji Pracy – organ zainteresowany ujawnianiem nieprawidłowości z zakresu przestrzegania praw pracowników, formułowaniem przepisów dot. praw pracowników i pracodawców. - instytucji policyjnych i służb specjalnych – zainteresowanych ochroną tajemnicy państwowej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego w kontekście ujawniania nieprawidłowości. - organy regulacyjne w obszarach, które często są przedmiotem sygnalizowania nieprawidłowości, takie jak: UOKiK, Urząd Zmówień Publicznych, KNF, GIOŚ, GIF, Rzecznik Ubezpieczonych, Rzecznik Praw Pacjenta, Urząd Dozoru Technicznego, Agencja Ruchu Lotniczego itp., itd. <p>Poza tym : związki zawodowe, środowiska organizacji pracodawców i przedsiębiorców, w tym sektora finansowego, przedstawicieli zawodów zaufania publicznego (sędziowie, prokuratorzy, lekarze, nauczyciele), przedstawicieli samorządowców i polityków lokalnych, w których ze względu na skalę działania zdarzają się</p>

		nieprawidłowości, związki zawodowe, zainteresowane ochroną pracownika i ujawnianiem nadużyć pracodawców np. w sferze BHP; media, w szczególności śledcze, organizacje pozarządowe, w szczególności te o charakterze „watch-dog”.
1)	<p>10. Inne dokumenty i standardy dotyczące</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 polski rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów?</p>	<p>10. Inne dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów.</p> <p>- <i>G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation¹</i></p> <p>- <i>Committing to Effective Whistleblower Protection²</i> najnowszy raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju poświęcony analizie uregulowań prawnych w krajach członkowskich OECD dotyczących ochronie osób ujawniających informacje o nieprawidłowościach. Obok porównania stosowanych rozwiązań (jedna ustawa versus kilka aktów prawnych, sektor publiczny versus sektor publiczny i prywatny, zakresy podmiotowe i przedmiotowe podlegające ochronie, w tym ochrona czy brak ochrony w przypadku ujawnienia informacji prawnie chronionych, ścisłe zasady dot. sposobu ujawniania informacji (ang.: <i>tiered approach to reporting</i>) w tym chronione/nieochronione ujawnianie do mediów versus pełna dowolność w tym zakresie, ochrona tożsamości sygnalistów, w tym sygnalistów „anonimowych”, stosowanie zachęt, w tym nagród pieniężnych, karanie versus niekaranie pracodawców za działania odwetowe) raport jest źródłem dobrych praktyk m.in. z Belgii, Kanady, Chile, Szwajcarii.</p> <p>- <i>The Dutch House for Whistleblowers Act</i> – ustawa, która weszła w życie 1 czerwca 2016 r. celem usprawnienia procesu zgłaszania nieprawidłowości, w tym zapewnienia lepszej ochrony dla tych, którzy decydują się na ich zgłaszanie. Na gruncie tej ustawy ustanowiono nową instytucję rządową - "dom" dla sygnalistów. Jej zadaniem jest (1) udzielanie porad związanych z kwestią</p>

¹ <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

² OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>

2)	<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>przekazywania informacji o nieprawidłowościach i procedury z tym związanej oraz (2) rozpatrywanie zgłoszeń o nieprawidłowościach.</p> <ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie jednej ustawy, dedykowanej ochronie sygnalistów; - ochrona każdego, kto w chwili ujawniania informacji ma uzasadnione podstawy do tego, by wierzyć w jej autentyczność, a która to informacja stanowi znaczne zagrożenie lub znaczącą szkodę dla określonego interesu publicznego; - ograniczenie roli sygnalisty wyłącznie do przekazanie informacji o nieprawidłowościach, nie prowadzenie śledztwa i przedstawiania dowodów; - zapewnienie anonimowości sygnalisty, o ile sygnaliści wystąpią z takim żądaniem; - wprowadzenie różnego rodzaju zachęt, w tym finansowych, do ujawniania nieprawidłowości dotyczącej znaczącej niegospodarności; - promowanie wdrożenia wewnętrznej procedury sygnalizowania nieprawidłowości w organizacji jako podstawowej drogi dla sygnalisty; - szeroka popularyzacja zasad funkcjonowania mechanizmu ujawniania nieprawidłowości, jego celu i zasadności, w tym przede wszystkim informacja nt. ochrony, na jaką może liczyć osoba informująca o nieprawidłowościach i kluczowa rola liderów organizacji w tym zakresie; - okresowa ocena efektywności uregulowań/ monitoring efektywności systemu ochrony osób ujawniających nieprawidłowości.
----	---	--

