



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei



# **Strażnicy demokracji**

Nowe perspektywy ochrony sygnalistów

**Marcin Waszak**

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

# **Strażnicy demokracji**

Nowe perspektywy ochrony sygnalistów

Marcin Waszak

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Warszawa 2020



**FUNDACJA  
BATOREGO**

IM. STEFANA

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

**Redakcja:** Izabella Sariusz-Skąpska

**Korekta:** Joanna Liczner

**Projekt graficzny okładki:** Teresa Oleszczuk

**Skład dtp:** TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



**ISBN** 978-83-66543-14-0

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie**

Warszawa 2020

# Spis treści

---

Wstęp	5
Kim jest sygnalista?	11
Problemy z akceptacją sygnalistów w świetle sondażu Fundacji Batorego	16
U progu publicznego systemu <i>compliance</i>	24
Państwo responsywne wobec obywateli	32
Ramię w ramię z instytucjami europejskimi	37
Uwaga na prawa pracownicze	39
Widoki na lepszą politykę antykorupcyjną	44
Zamówienia publiczne wyciągnięte na światło dzienne	48
Sygnaliści w służbach	51
O ochronę ponad standard minimum. Anonimowość i dostęp do pomocy prawnej	55
Prawo społeczeństwa do informacji	60
Podsumowanie	66
O autorze	69

# Wstęp

Sygnaliści (ang. *whistleblowers*) mają do odegrania istotną rolę w państwach demokratycznych, gdzie są chronieni przez prawo i instytucje. To właśnie dostarczane przez nich informacje pozwalają minimalizować szkodliwe skutki zachowań nielegalnych i nieetycznych, identyfikować zagrożenia dla dobra wspólnego i zawczasu im przeciwdziałać. Organizacje międzynarodowe – takie jak Rada Europy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – od dawna doceniają znaczenie sygnalistów dla zapobiegania korupcji, obrony praw człowieka czy ujawniania nieetycznych praktyk biznesowych. Ignorowanie lub zwalczanie sygnalistów przynosi szkody ich środowisku pracy, kolegom, przełożonym i pracodawcom, a nierzadko całemu społeczeństwu. Drastyczny przypadek chińskiego doktora, który próbował ostrzegać znajomych lekarzy przed groźbą epidemii koronawirusa i dlatego został oskarżony o rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, oceniany, a niedługo potem sam padł wraz z tysiącami swoich rodaków ofiarą choroby, unaocznia, jak wysoka może być cena odbierania sygnalistom możliwości bycia słuchanymi<sup>1</sup>.

Komisja Europejska kilka lat temu rozpoczęła prace nad wspólną polityką ochrony sygnalistów i zapewnieniem im podobnych środków ochrony we wszystkich państwach członkowskich. Najpierw w ogłoszonych w tym celu konsultacjach publicznych w 2017 roku, potem w kilkumiesięcznych negocjacjach dotyczących propozycji dyrektywy szczególnie aktywnie zabierały głos związki zawodowe, stowarzyszenia dziennikarskie, a także organizacje pozarządowe zajmujące się wolnością słowa i zwalczaniem korupcji. Ich postulaty znalazły ujście w licznych petycjach, listach i stanowiskach<sup>2</sup>. Z różnych względów strona społeczna nadała przyszłej regulacji dużą rangę. Związkowcy

---

1 *Li Wenliang: Coronavirus kills Chinese whistleblower doctor*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795> [publikacja: 7 lutego 2020, dostęp: 17 lutego 2020].

2 *Zob. Making whistleblowing work for Europe*, <https://whistleblowerprotection.eu/blog/making-whistleblowing-work-for-europe/> [list otwarty, publikacja: 12 lutego 2019, dostęp: 17 lutego 2020].

dostrzegli szansę na ucywilizowanie stosunków pracowniczych i wzmocnienie ochrony praw pracowników, a także zwiększenie własnej pozycji i uprawnień w obszarze pomocy sygnalistom<sup>3</sup>. Przedstawiciele mediów za priorytet przyszłej regulacji uznali zabezpieczenie prawa do ochrony dziennikarskich źródeł informacji oraz prawa społeczeństwa do bycia informowanym o zagrożeniu dla interesu publicznego<sup>4</sup>. Organizacje pozarządowe, w tym członkowie ruchu Transparency International, przekonywały, że dzięki szerszemu zakresowi ochrony sygnalistów prawo będzie lepiej egzekwowane, a przypadki korupcji będą częściej ujawniane<sup>5</sup>.

Ostatecznie *Dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii* zaczęła obowiązywać 17 grudnia 2019 roku<sup>6</sup>. Zdecydowana większość rozwiązań postulowanych przez organizacje społeczne została uwzględniona w przyjętej regulacji. Jej sednem jest ochrona osób ujawniających działania i zaniechania sprzeczne z prawem europejskim i interesem publicznym w sprawach związanych z wykonywaną pracą. Nowa regulacja ma na celu poprawę egzekwowania prawa i polityk Unii Europejskiej przez wspieranie sygnalistów zatrudnionych w sektorze publicznym oraz w przedsiębiorstwach prywatnych. W Unii Europejskiej od wielu lat próbuje się walczyć z nadużyciami zagrażającymi jej interesom finansowym o charakterze międzynarodowym, związanymi m.in. z obchodzeniem obowiązków podatkowych, które wyszły na jaw przy okazji afer znanych jako Panama Papers<sup>7</sup> i Lux Leaks<sup>8</sup>. Unijna polityka ochrony sygnalistów, bez której opinia publiczna nie dowiedziałaby się np. o tajnych porozumieniach podatkowych oferowanych wielkim

---

3 European Trade Union Confederation, *ETUC position on the EU Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting*, <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2018-08/ETUC%20position%20on%20the%20EU%20Commission%20Proposal%20for%20a%20Directive%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council%20%281%29.pdf> [publikacja: 2018, dostęp: 25 września 2019].

4 The European Federation of Journalists, *New brochure examines whistleblowing from the journalists' perspective*, <https://europeanjournalists.org/blog/2018/09/25/new-brochure-examines-whistleblowing-from-the-journalists-perspective/> [publikacja: 25 września 2018, dostęp: 25 września 2019].

5 Transparency International, *Whistleblower protection in the European Union*, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_in\\_the\\_eu\\_analysis\\_of\\_and\\_recommendations](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_in_the_eu_analysis_of_and_recommendations) [publikacja: 13 lipca 2018, dostęp: 25 września 2019].

6 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_78\\_2019\\_REV\\_1&qid=1573748548099&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_78_2019_REV_1&qid=1573748548099&from=PL) [publikacja: 26 listopada 2019, dostęp: 17 lutego 2020].

7 J. Malan et al., *The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL\\_STU\(2017\)572717\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU(2017)572717_EN.pdf) [publikacja: 3 kwietnia 2017, dostęp: 17 lutego 2020].

8 S. Bowers, *Why has the European Commission not investigated LuxLeaks tax deals?*, <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/why-has-the-european-commission-not-investigated-lux-leaks-tax-deals/> [publikacja: 12 lutego 2019, dostęp: 17 lutego 2020].

korporacjom przez rząd Luksemburga, daje nadzieję na zdemaskowanie większej liczby nielegalnych i nieetycznych praktyk objętych dotychczas złą milczeniem<sup>9</sup>.

Wprowadzone wcześniej w Unii Europejskiej sektorowe regulacje *whistleblowingu*, obowiązujące m.in. dla podmiotów zajmujących się zapobieganiem praniu pieniędzy<sup>10</sup> i działających na rynku finansowym<sup>11</sup>, zostały uznane za niewystarczające. Sektorowa ochrona różnicuje prawa pracowników zgłaszających nieprawidłowości w zależności od działu gospodarki, gdzie pracują. Trudno to usprawiedliwić, jeśli weźmie się pod uwagę, że w różnych branżach zdarzają się nadużycia o podobnym charakterze i stosowane są te same mechanizmy odwetowe wobec ujawniających je osób. Nierówność w traktowaniu sygnalistów jest jeszcze lepiej zauważalna, jeżeli porównać prawodawstwa różnych krajów członkowskich UE. Wśród nich są takie, które już teraz gwarantują sygnalistom ochronę lepszą, niż wymusza to na nich dyrektywa (przykłady Irlandii, Włoch czy Holandii), ale też takie, którym daleko nawet do unijnego standardu minimum. Do drugiej grupy krajów zalicza się Polska. Państwa członkowskie otrzymały dwa lata od daty wejścia w życie dyrektywy na przystosowanie się do jej wymogów.

W trakcie konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską głos zabrano polskie Ministerstwo Sprawiedliwości, które sugerowało, że przyjęcie jednej kompleksowej regulacji pozwoli na zmniejszenie ryzyka nadużyć i łamania prawa w wielu obszarach. Jednocześnie deklarowało, że rozważa przygotowanie takiego aktu w Polsce<sup>12</sup>. Nie była to pierwsza i jedyna zapowiedź, która padła ze strony rządowej na temat regulacji ochrony sygnalistów. W *Krajowym*

---

9 European Commission, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1004\\_impact\\_assessment\\_main\\_report\\_whistleblowing\\_initiative\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1004_impact_assessment_main_report_whistleblowing_initiative_final.pdf) [publikacja: 23 kwietnia 2019, dostęp: 24 września 2019].

10 Art. 61 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 roku w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=PL> [publikacja: 5 czerwca 2015, dostęp: 17 lutego 2020].

11 Art. 32 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0596&from=PL> [publikacja: 12 czerwca 2014, dostęp: 17 lutego 2020].

12 Kwestionariusz z odpowiedziami Ministerstwa Sprawiedliwości można odnaleźć w stanowiskach opublikowanych przez Komisję Europejską po zakończeniu konsultacji: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254) [dostęp: 18 lutego 2020].

*Planie Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017–2020* mowa o toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości pracach legislacyjnych<sup>13</sup>. Obietnica wprowadzenia jednolitego i spójnego systemu ochrony sygnalistów znalazła się też w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020<sup>14</sup>. Dodatkowo Rada Ministrów już w lipcu 2018 roku pozytywnie odniosła się do projektu dyrektywy opartego na wielostopniowej procedurze zgłaszania nadużyć<sup>15</sup>. Wszystkie dotychczasowe zapowiedzi rządu w tej materii nie doczekały się dotąd realizacji. Jeszcze mniej zainteresowania problemem wykazały krajowe instytucje dialogu społecznego: żadna z dużych central związkowych ani organizacji pracodawców nie zajęła stanowiska wobec europejskiej regulacji.

Co gorsza, publiczna debata o sygnalistach w Polsce zaczęła być kształtowana w reakcji na rządowe projekty ustawy: najpierw o jawności życia publicznego<sup>16</sup>, później o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych<sup>17</sup>, co zwłaszcza przez środowiska biznesowe zostało odebrane jako promowanie donosicielstwa działającego na szkodę firm. Obie propozycje – przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczyły sygnalistów – były przygotowane w oderwaniu od dorobku międzynarodowych instytucji i analizy podobnego ustawodawstwa w innych krajach. Karno-represyjny kształt proponowanych przepisów wskazywał, że zostały one stworzone, aby spełniać cele i potrzeby organów ścigania. Ich słabości wypunktowały m.in. organizacje pozarządowe, określając te regulacje

---

13 *Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka 2017–2020*, s. 28, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/krajowy-plan-dzialania-na-rzecz-wdrazania-wytycznych-onz-dotyczacych-biznesu-i-praw-czlowieka-2017-2020> [dokument przyjęty 29 maja 2017, dostęp: 18 lutego 2020].

14 *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Załącznik do uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.* (poz. 12), s. 25, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP2018000012/O/M20180012.pdf> [dostęp: 18 lutego 2020].

15 I. Szczepańska-Kulik, D. Olejniczak, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final)*, Biuro Analiz Sejmowych, sygn. WAP/WAPM-1470/18, <http://orka.sejm.gov.pl/SUE8.nsf/Pliki-izal/1470-18.rtf> [pismo datowane: 3 lipca 2018, dostęp: 18 lutego 2020].

16 *Ustawa o jawności życia publicznego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> [data utworzenia: 24 października 2017, dostęp: 18 lutego 2020].

17 *Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062> [data utworzenia: 28 maja 2018, dostęp: 18 lutego 2020].



jako dalece niewystarczające i narażające osoby zgłaszające korupcję na niepotrzebne ryzyko<sup>18</sup>.

Nie czekając na pojawienie się rządowej propozycji systemowego ujęcia ochrony sygnalistów, organizacje społeczne od lat stykające się z problemem prześladowania tych osób zdecydowały, że same przygotowują alternatywną propozycję, przy czym odwołują się do międzynarodowych standardów i własnego doświadczenia. W ten sposób w 2017 roku powstał obywatelski projekt ustawy o ochronie sygnalistów, wśród sygnatariuszy którego znalazły się: Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych i Forum Związków Zawodowych<sup>19</sup>. Projekt był przedstawiany do rozważenia jako alternatywa dla niedosłej ustawy o jawności życia publicznego i poddany szerokim konsultacjom, zyskał też wsparcie m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>20</sup> i Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>21</sup>. Jego ostateczna wersja, po uwzględnieniu uwag zebranych w publicznych konsultacjach i konieczności dostosowania do wymogów dyrektywy, zostanie opublikowana w 2020 roku. Projekt obywatelski oferuje szeroki zakres wsparcia dla sygnalistów zgłaszających czyny zabronione nieograniczone do wybranych sektorów. Forma zatrudnienia sygnalisty nie ma wpływu na jego prawo do bycia chronionym. O tym, czy zgłoszenie spełnia przesłanki określone w ustawie, ostatecznie ma decydować sąd. Mimo że pierwsza wersja projektu została opublikowana, zanim przedstawiono dyrektywę, po przyjęciu tej ostatniej projekt stanowi jedyną dojrzałą propozycję umożliwiającą wdrożenie unijnego dokumentu.

Nowe obowiązki wynikające z dyrektywy będą wyzwaniem zwłaszcza dla sektora publicznego. Duże prywatne korporacje już od dawna nie mogą sobie pozwolić na to, aby nie inwestować w systemy *compliance*, w tym polityki ochrony sygnalistów, przyjmowane zwykle za przykładem swoich zachodnich

---

18 *Uwagi Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Instytutu Spraw Publicznych do projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie ochrony sygnalistów*, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2017/11/opinia-do-ustawy-o-jawnosci-sygnalista.pl.pdf> [pismo datowane: 3 listopada 2017, dostęp 27 września 2019]; Pismo Whistleblowing International Network do Zbigniewa Ziobry i Mariusza Kamińskiego z 7 listopada 2017, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/09/WIN-skan-listu.pdf> [dostęp: 27 września 2019].

19 *Projekt ustawy przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych. Ustawa z dnia ... o ochronie sygnalistów*, <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/> [publikacja: 6 kwietnia 2018, dostęp: 27 września 2019].

20 *Raport ze społecznych konsultacji obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów*, s. 4–5, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2020/04/Raport-z-konsultacji-Projektu\\_OST.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2020/04/Raport-z-konsultacji-Projektu_OST.pdf) [publikacja 17 kwietnia 2020, dostęp: 18 kwietnia 2020].

21 Pismo szefa CBA Ernesta Bejdy do Macieja Wąsika z 10 kwietnia 2018, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/09/CBA-projekt-Fundacji\\_10.04.2018.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/09/CBA-projekt-Fundacji_10.04.2018.pdf) [dostęp: 27 września 2019].

central. Przystosowanie aparatu państwa do skutecznego zajmowania się zgłoszeniami sygnalistów może zwiększyć jego potencjał do eliminowania patologii w różnych ważnych z perspektywy obywatela obszarach – od samorządu po szczebel centralny. Rodzi się większa niż kiedykolwiek wcześniej potrzeba zapewnienia przez państwo możliwości bezpiecznego wyrażania sprzeciwu wobec działań i zaniechań naruszających interes publiczny. Zadanie to będzie należeć do poszczególnych instytucji, ale też organów je nadzorujących. Wreszcie nowa regulacja musi gwarantować sygnaliście prawo do zwrócenia się do opinii publicznej, kiedy inne procedury zawiodą. Dyrektywa daje pracownikom i kadrze zarządzającej instytucji narzędzia do zadbania o dobro własnej organizacji, na rzecz której muszą jednak zechcieć działać. Jeżeli tak się stanie, skorzystają na tym nie tylko same instytucje, ale przede wszystkim obywatele zależni od ich decyzji, którzy potrzebują państwa działającego w sposób przejrzysty i praworządny.

## Kim jest sygnalista?

Amerykańska organizacja Government Accountability Project, specjalizująca się od lat w ochronie sygnalistów, określa ich jako osoby korzystające z prawa do wolności wypowiedzi po to, aby zatrzymać działania nielegalne lub inne szkodzące zaufaniu publicznemu w miejscu pracy<sup>22</sup>. Z kolei australijski badacz William De Maria nazwał sygnalistę „zatroskanym obywatelem, który całkowicie lub głównie kieruje się interesem publicznym i dobrowolnie dokonuje ujawnienia znaczącej nieprawidłowości dostrzeżonej w trakcie wykonywania obowiązków zawodowych oraz zgłoszenia do osoby lub organu zdolnego podjąć śledztwo i pomóc w zaradzeniu problemowi”<sup>23</sup>. Obie definicje kładą akcent na postawę obywatelską i działanie, które bierze się z poczucia zagrożenia dla wspólnego dobra. Celem sygnalisty nie jest zatem przysporzenie korzyści samemu sobie. Transparency International podkreśla w swojej definicji fakt, że jest wręcz przeciwnie: za sygnalistów należy uznać tych pracowników, którzy narażają się na groźbę kary poprzez raportowanie lub ujawnianie nieprawidłowości, w tym zagrożeń dla interesu publicznego<sup>24</sup>. Podobną definicję posługuje się Rada Europy, określając sygnalistów jako osoby, które przekazują lub ujawniają informacje o zagrożeniach albo szkodach dla interesu publicznego w kontekście działań wykonywanych w ramach zatrudnienia zarówno w prywatnym, jak i publicznym sektorze<sup>25</sup>.

Warto zauważyć, że przedmiotem zgłoszeń sygnalistów nie muszą być tylko czyny niezgodne z prawem, ale też działania lub zaniechania w szerokim

---

22 *Testimony of Tom Devine. Working Group on Probity and Public Ethics Organization of American States*, [https://www.oas.org/Juridico/english/tom\\_devine.htm](https://www.oas.org/Juridico/english/tom_devine.htm) [datowane: 31 marca 2000, dostęp: 19 grudnia 2019].

23 Zob. W. De Maria, *Unshielding the Shadow Culture: Queensland Whistleblower Study*, Brisbane 1994.

24 Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, s. 11, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation) [publikacja: 1 marca 2018, dostęp: 15 listopada 2019].

25 Council of Europe, *Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)/7 and explanatory memorandum*, s. 6, <https://rm.coe.int/16807096c7> [dokument datowany: 30 kwietnia 2014, dostęp: 15 listopada 2019].

sensie wywołujące negatywne skutki dla interesu publicznego. Definicja Transparency International przytacza konkretne przykłady, zaliczając do takich poczynań: korupcję, przestępstwa kryminalne, naruszenia zobowiązań prawnych, błędy wymiaru sprawiedliwości, określone zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, nadużycia władzy, nieuprawnione wykorzystanie publicznych funduszy lub własności, znaczące marnotrawstwo albo niegospodarność, konflikt interesów i wszelkie działania zmierzające do zatajenia powyższych<sup>26</sup>.

Dyrektywa stawia problem chronionych zgłoszeń (ang. *protected disclosure*) w inny sposób, definiując je poprzez obszary, gdzie oddziałuje prawo unijne, wśród których mieszczą się:

- zamówienia publiczne,
- sektor finansowy oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu,
- bezpieczeństwo produktów,
- bezpieczeństwo transportu,
- ochrona środowiska,
- ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe,
- bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt,
- zdrowie publiczne,
- ochrona konsumentów,
- ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych.

Naruszenia prawa unijnego w wyżej wymienionych dziedzinach nie wyczerpują jednak katalogu czynów, których zgłoszenie uprawnia do ochrony na podstawie przepisów dyrektywy. Wśród nich mogą się też znaleźć działania i zaniechania niezgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, stojące w sprzeczności z przedmiotem lub celem prawa, nawet jeżeli formalnie złamania prawa nie oznaczają. W obrębie unijnej regulacji mieści się też zgłaszanie naruszeń, które mają wpływ na interesy finansowe Unii lub na jej rynek wewnętrzny, bez względu na to, jakich sektorów dotyczą.

Dyrektywa nie proponuje *explicite* definicji sygnalisty, ale poprzez ustanowienie warunków uprawniających do ochrony wskazuje, kto może być za niego uznany. Osoby, które będą mogły powołać się na europejską regulację, to nie tylko pracownicy etatowi, ale też zatrudnieni na umowę cywilnoprawną lub na kontrakcie, w charakterze wykonawców i podwykonawców, prowadzący

własną działalność gospodarczą. Kryterium zgłoszenia w kontekście pracy (ang. *context of work-related activities*) nie jest warunkowane faktem otrzymania wynagrodzenia przez osoby uprawnione do ochrony, gdyż tak samo zaliczają się do nich wolontariusze, stażyści, kandydaci uczestniczący w procesie rekrutacji na dane stanowisko oraz byli pracownicy. Ponadto zgłaszający naruszenia to nie jedyna kategoria podmiotów mająca prawo skorzystać ze środków ochrony. Dyrektywa uznaje, że dostęp do tych środków należy się też tym, którzy wskutek zgłoszenia sygnalisty mogą stać się celem działań odwetowych. Wśród nich znajdują się osoby pomagające sygnaliście, powiązane z nim osoby trzecie (krewni, współpracownicy) oraz podmioty prawne, od których zależy praca zgłaszającego. Za osoby asystujące przy zgłoszeniu mogą być uznani m.in. doradcy, przedstawiciele związków zawodowych, pracownicy organizacji społecznych i dziennikarze, jednak nie osoby prawne<sup>27</sup>. Sygnalista nie traci prawa do ochrony, jeżeli informuje o naruszeniach z prawnego czy zawodowego obowiązku, gdy ma to w zakresie swoich zadań lub zwyczajnie spełnia społeczny obowiązek jako świadek czynu zabronionego.

Sygnaliści są objęci ochroną prawną, jeśli w momencie zgłoszenia mieli uzasadnione przekonanie poparte okolicznościami i znanymi im faktami, że raportują informacje prawdziwe. Nie ma przy tym znaczenia, czy zgłaszane informacje w toku śledztwa potwierdzą się, czy nie. Samo sformułowanie *reasonable ground to believe* zostało zaczerpnięte z rekomendacji Rady Europy<sup>28</sup>. Oznacza to, że na ochronę mogą liczyć osoby, które przekazały niedokładne informacje wskutek niezamierzonego błędu, a także takie, które miały podstawy sądzić w momencie zgłoszenia, że przekazywane informacje wchodziły w zakres objęty dyrektywą. O tym, czy osoba zgłaszająca spełnia przesłanki ochrony, może decydować jedynie niezależny sąd. Otwarte pozostaje pytanie, jak kraje członkowskie zastosują to kryterium w praktyce i czy faktycznie jego istnienie prowadzić będzie do bardziej obiektywnej oceny postępowania osób zgłaszających aniżeli spotykana we wcześniejszych regulacjach „dobra wiara”.

Komisja Europejska pod presją organizacji społecznych<sup>29</sup> odeszła od stosowania kryterium zgłaszania „w dobrej wierze” (ang. *in good faith*), które znane

---

27 M. Inman, C. Gonzalez, C. Quinones, *Implementing the new EU Whistleblower Directive: A Transposition Guide for Journalists*, s. 11, <https://europeanjournalists.org/wp-content/uploads/2020/02/Implementing-Finalpages.pdf> [dostęp: 22 lutego 2020].

28 J. Meijers, *The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government*, s. 23, <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-loc/16809312bd> [dokument datowany: 3 kwietnia 2019, dostęp: 30 marca 2020].

29 T. Devine, *Response to proposed EU Directive on protecting whistleblowers*, s. 10–11, <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/files/win-memo-1-legal-assessment-of-eu-proposed-wb-directive-19-06-18.pdf> [dokument datowany: 19 czerwca 2019, dostęp: 21 lutego 2020].

jest m.in. z regulacji brytyjskiej, słowackiej czy holenderskiej. Whistleblowing International Network argumentował, że tak jak „dobrej wiary” nie wymaga się od świadków składających zeznania w sądzie, tak trudno znaleźć powód uzasadniający rozliczanie z niej sygnalistów. Według regulacji brytyjskiej warunek „dobrej wiary” sygnalista oznacza, że w postępowaniu sądowym można sprawdzić, czy istniały ukryte przyczyny konkretnego zachowania, np. szantaż<sup>30</sup>. Stosowany w procesach sądowych „test dobrej wiary” umożliwia kwestionowanie przed sądem uprawnienia zgłaszającego pracownika do bycia chronionym i badanie nieujawnionych motywów jego działania, np. czy sygnalista przekazał informacje po to, aby zabezpieczyć się przed spodziewanym zwolnieniem.

Oczywiście „dobra wiara” wcale nie gwarantuje, że informacje dostarczane przez sygnalistę są prawdziwe i mają znaczenie dla rozwiązania realnego problemu, ale też jej brak nie oznacza, że mamy do czynienia z fałszywym donosem, którego nie warto sprawdzać. Fakt kierowania się przez sygnalistę ukrytymi pobudkami nie przekreśla tego, że jego postępowanie służy organizacji, a on sam w związku ze swoim działaniem może ponieść dotkliwe tego konsekwencje w postaci odwetu. W mojej opinii stosowanie kryterium dobrej wiary nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia badania istoty zgłoszonej sprawy. Zarazem daje prawne narzędzie do uderzenia w sygnalistę osobom, którym najbardziej zależy na podważeniu jego wiarygodności.

W związku z odrzuceniem „dobrej wiary” dyrektywa stanowi, że motywy osób dokonujących zgłoszenia nie mają wpływu na przyznanie im ochrony. Należy jednak zauważyć, że regulacja europejska nie jest tutaj konsekwentna, gdyż wprowadza kilka innych sformułowań, sugerujących, że intencje sygnalisty nie są całkiem bez znaczenia. Dyrektywa wspomina m.in. o konieczności „zabezpieczenia się przed zgłoszeniami w złej wierze i zgłoszeniami niepoważnymi”, co w angielskiej wersji tekstu brzmi nawet dosadniej jako *safeguard against malicious and frivolous reports*. Peter B. Jubb słusznie zauważa, że działanie przynoszące korzyść publicznemu dobru może być podejmowane z niskich pobudek, zaś to powodowane dobrymi intencjami nie zawsze przynosi dobry efekt. Z tego względu autor analizy na temat kontekstów znaczeniowych *whistleblowingu* sam reprezentuje pogląd, że nie należy definiować sygnalisty przez pryzmat jego motywacji. W rozumieniu Jubba motywacja jednak nie odnosi się do charakteru dokonanego zgłoszenia, które zawsze

---

30 Zob. *Ustawa o ujawnieniu informacji w interesie publicznym*, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Ustawa-brytyjska\\_PIDA\\_pl.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Ustawa-brytyjska_PIDA_pl.pdf) [dokument datowany: styczeń 2017, dostęp: 21 lutego 2020].

powinno być efektem wolnej woli sygnalisty (wykluczającej przymus czy pogroźki), ale do przyczyn, które leżały u podstaw podjętego przez niego wyboru<sup>31</sup>. Ta wyróżniona przez Jubba cecha dobrowolności działań sygnalisty jest istotna dla podejścia dyrektywy do tworzenia wewnętrznych kanałów zgłaszania nadużyć. Pracowników należy zachęcać do korzystania z tych narzędzi, na pewno jednak nie poprzez wzbudzanie strachu przed karą lub poczucia obowiązku raportowania tą drogą o wszystkich problemach. Regulacja europejska wychodzi z założenia, że zarówno sam fakt poinformowania o naruszeniu, jak i wybór ścieżki zgłoszenia to skutek świadomej i niewymuszonej decyzji sygnalisty, który sam potem bierze za nią odpowiedzialność.

Dyrektywa poza kręgiem osób chronionych pozostawia tych, którzy dokonując zgłoszenia, świadomie przekazują błędne lub wprowadzające w błąd informacje. Przesłankami do nieprzyznania ochrony są zgłoszenia dokonane w złej wierze, o niewielkiej wadze i stanowiące nadużycie. Dodatkowo dyrektywa mówi o koniecznych karach dla osób dokonujących zgłoszenia lub ujawnienia publicznego naruszeń, o których wiedzą, że są nieprawdziwe. Podkreśla się, że kary te powinny być kształtowane proporcjonalnie, aby nie działały odstraszająco także na zgłaszających postępujących uczciwie. Z szerokiego katalogu osób kwalifikujących się do ochrony przez dyrektywę wyraźnie wykluczeni są zatem donosiciele rozumiani jako pracownicy, którzy umyślnie, nie mając do tego podstaw, przekazują niesprawdzone informacje o charakterze plotkarskim lub szkalującym inne osoby. Dyrektywa przyznaje ochronę osobom, które raportują poważne naruszenia prawa unijnego, i choćby z tego względu nie może być wykorzystywana jako narzędzie do prowadzenia personalnych zatargów wewnątrz organizacji.

---

31 P.B. Jubb, *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, „Journal of Business Ethics” 1999, vol. 21, s. 88–89.

## Problemy z akceptacją sygnalistów w świetle sondażu Fundacji Batorego

Barierą, która może istotnie utrudnić poprawne zrozumienie i stosowanie nowych regulacji prawnych, jest obcość tradycji *whistleblowingu* dla rodzimego dziedzictwa kulturowego. Idea ujawniania oszustw na szkodę króla (angielska zasada *qui tam*) i rządu federalnego (amerykańska ustawa *The False Claim Act*), która w latach 70. XX wieku odżyła w USA jako prawo do obywatelskiego oporu przeciwko nadużyciom władzy publicznej i prywatnych korporacji, wykształciła się w kręgu kultury anglosaskiej w warunkach obowiązującego tam prawa zwyczajowego<sup>32</sup>.

W Polsce inne procesy historyczne zadecydowały o tym, że informowanie o naruszaniu przyjętych w zakładzie pracy norm kojarzy się raczej z kolaboracją z wrogiem państwem, z łamaniem koleżeńskich więzi i wręcz z czynem niehonorowym. W świetle analiz Marii Ossowskiej na temat postaw moralnych oznacza to ryzyko dla sygnalisty, którego indywidualna potrzeba zwalczania zła lub kierowania się poczuciem sprawiedliwości pozostaje w konflikcie wartości z koleżeńską solidarnością. Sygnalizowanie w zgodzie z własnym sumieniem jest zarazem niezgodne z oczekiwaniami społeczeństwa i normą moralną „nie donoś”. O jej silnym zakorzenieniu w polskiej kulturze może świadczyć liczba słów w języku polskim używanych na określenie osób ją łamiących: „skarżypyta”, „kapuś”, „szpicel” itd.<sup>33</sup> Spodziewany ostracyzm w środowisku pracy, spotykający tych, którzy sprzeniewierzą się koleżeńskej solidarności, tworzy trudniejszą do przełamania barierę przed zgłaszaniem aniżeli niedoskonała ochrona prawna czy niewiara w rozwiązanie problemu.

Taki jest jeden z głównych wniosków wynikających z przeprowadzonego w 2019 roku na zlecenie Fundacji Batorego reprezentatywnego sondażu na

---

32 Zob. J.R. Beck, *The False Claim Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, „North Carolina Law Review” 2000, vol. 68, nr 3, <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=3855&context=nclr> [dostęp: 24 lutego 2020].

33 M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1970, s. 129–136.



temat stosunku Polaków do sygnalizowania i osób zgłaszających nadużycia<sup>34</sup>. Respondentów deklarujących, że nie zgłoszą do przełożonego faktu przyjmowania łapówek przez swojego kolegę z pracy, zapytano o powody takiej decyzji. Najczęściej wskazywaną przyczyną była obawa przed piętnem donosiciela (36%). Polaków przed zasygnalizowaniem nadużycia w mniejszym stopniu powstrzymałoby przekonanie, że takie sprawy trudno udowodnić (23%) oraz że osoby je zgłaszające same mają potem problemy (18%). Co więcej, sondaż Fundacji pokazał też, że respondenci na miejscu sygnalisty najbardziej obawiali się reakcji odwetowych ze strony koleżanek i kolegów z pracy, bardziej aniżeli represji przełożonych i pracodawcy. Przeświadczenie o potępieniu sygnalistów za donosicielstwo w miejscu pracy istnieje także wśród związkowców i pracodawców, nawet jeżeli sami nie popierają takiego sposobu myślenia, co pokazały inne badania jakościowe Fundacji Batorego z 2016 roku<sup>35</sup>.

Wykres nr 1 stanowi cenną informację z punktu widzenia oceny społecznych skutków przyszłej regulacji, której szybkość i jakość wdrożenia będzie też wypadkową postaw społeczeństwa wobec sygnalistów. Z uwagi na niski poziom świadomości społecznej tego, kim są sygnaliści, i negatywne konotacje związane z obywatelską „denuncjacją”, procesowi wdrażania dyrektywy powinna towarzyszyć ogólnopolska kampania społeczna przedstawiająca ich ważną rolę dla społeczeństwa. Jej ton powinny nadawać przekazy rozprawiające się z niesprawiedliwym stereotypem sygnalistów jako donosicieli, podkreślające ich korzystny wpływ na obronę praw pracowniczych, ale też praw człowieka i wskazywanie zagrożeń wynikających z nadużyć władz publicznych. W tym celu warto odwołać się do historii konkretnych ludzi, którzy poświęcili swoje kariery i dobrostan dla obrony publicznego porządku i prawa, a takich przykładów także w Polsce nie brakuje<sup>36</sup>. Z racji wielu lat doświadczeń w przekonywaniu opinii publicznej do popierania ochrony sygnalistów za naturalnych liderów takiej kampanii należy uznać organizacje społeczne i Rzecznika Praw Obywatelskich.

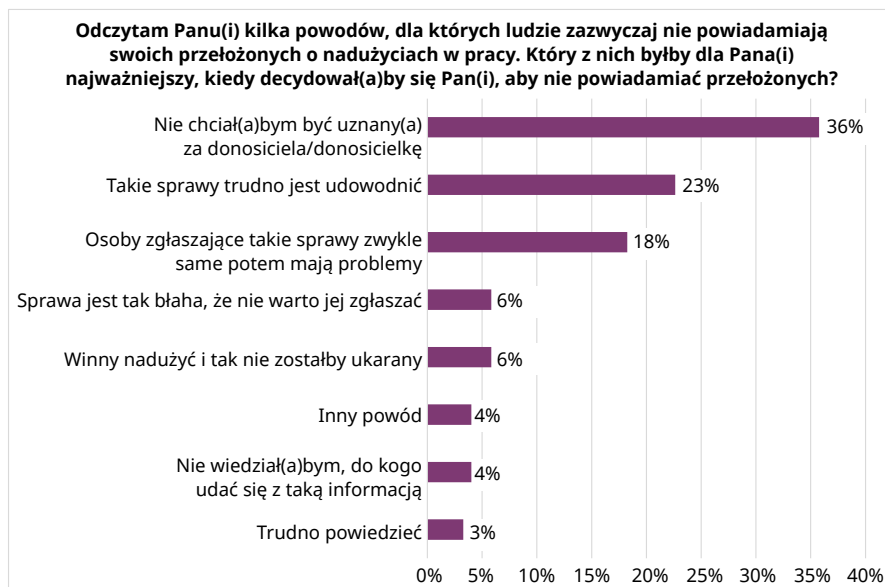
---

34 Pełne omówienie badań w: G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach*, Warszawa 2019, [http://www.sygnaalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet\\_Raport\\_sygnalesc\\_i\\_12-06.pdf](http://www.sygnaalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet_Raport_sygnalesc_i_12-06.pdf) [dostęp: 24 lutego 2020].

35 *Sygnalesc i w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, red. G. Makowski, M. Waszak, Warszawa 2016, s. 17–18, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Sygnalesc-i-w-Polsce-okiem-pracodawcow-i-zwiazkow-zawodowych.pdf> [dostęp: 15 marca 2020].

36 Zob. filmy z historiami sygnalistów produkcji Fundacji im. Stefana Batorego, <http://www.sygnaalista.pl/historie-sygnalesc/iw/> [dostęp: 15 marca 2020].

**Wykres 1. Powody niezgłaszania nadużyć do przełożonego (N=274).**



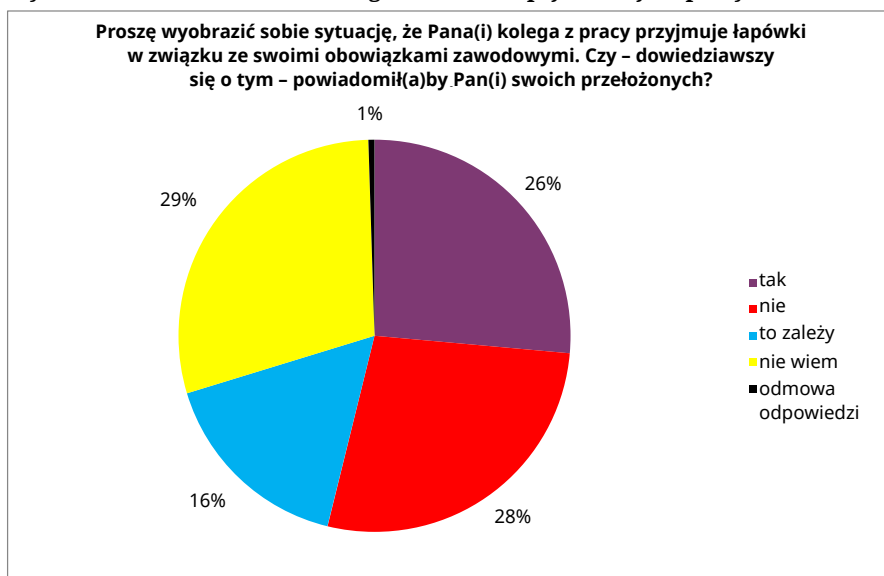
**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Niewątpliwie niezbędne są również działania informacyjne na poziomie organizacji i instytucji. Wydaje się, że mają one różne grupy docelowe: pracowników, ich przełożonych i kadre zarządzającą, dlatego każdej z nich należy dostarczyć informacji najbardziej adekwatnych do ich roli w polityce ochrony sygnalistów. Podstawowym celem musi być rozpropagowanie wiedzy o nowych regulacjach, m.in. co i do kogo zgłaszać, jakie zgłoszenia podlegają ochronie prawnej i na czym ona polega. Inaczej świadkowie nadużyć nie pozbędą się obaw przed informowaniem o nich, a osoby, które ujawniły podejrzenie naruszeń, mogą pozostawać nieświadome tego, czy przysługuje im ochrona i w jakim zakresie. Swoją rolę edukacyjną mają do odegrania związki zawodowe i organizacje pracodawców – może się ona wyrażać choćby w tworzeniu programów szkoleniowych, wydawaniu poradników, świadczeniu informacji prawnej itp. Działania te zyskają na skali i skuteczności, gdy będą wdrażane we współpracy z rządem i instytucjami publicznymi, takimi jak Państwowa Inspekcja Pracy, a także koordynowane w ramach Rady Dialogu Społecznego.

Sondaż przeprowadzony przez Fundację Batorego pokazuje, że grupa osób, które zdecydowałyby się na podjęcie zadania sygnalisty informującego przełożonych o nadużyciach w rodzaju przyjmowania łapówek przez innego pracownika, osiąga poziom tylko ¼ badanych. W sumie 74% Polaków nie ma jasnego przekonania, że będąc świadkami sytuacji, kiedy kolega z pracy świadomie popełnia przestępstwo, powinni zareagować i zgłosić czyn zabroniony.

Respondentów, którzy nie postąpiliby w ten sposób, znalazło się więcej (27%) niż tych, którzy zdecydowaliby się zasygnalizować problem (26%). Główny powód niezgłaszania został wcześniej omówiony. Jeszcze większy odsetek Polaków nie potrafił określić, jak zachowaliby się w podobnej sytuacji (29%). Niewiele mniej liczna jest grupa respondentów odpowiadających „to zależy” (16%), która uzależnia dopuszczalność zgłoszenia od tego, kogo ono dotyczy, czym kierował się sprawca, albo ogólnie „od sytuacji”. Z odpowiedzi otwartych wiemy, że wśród okoliczności mających kluczowe znaczenie dla decyzji respondentów są m.in. osobisty stosunek do sprawcy przestępstwa, a także skala i powtarzalność nadużycia. Niektórzy respondenci chcieliby najpierw porozmawiać ze skorumpowanym kolegą, przekonać się o motywach jego działania i o tym, czy czuje skruchę.

**Wykres 2. Gotowość Polaków do zgłoszenia korupcji w miejscu pracy (N=1000).**



**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Sondaż nie zawierał dodatkowego pytania, co respondenci zrobiliby, jeśli w wyniku rozmowy ze sprawcą uznaliby jego racje. Trudno nie dostrzegać ryzyka, że taki świadek będzie wykorzystany do ukrywania przestępstwa i zacierania jego śladów, stając się tym samym współwinnym. Pokazuje to problemy, jakie mogą wynikać z kierowania się relacjami prywatnymi w miejscu pracy i z przedkładania ich nad role oraz obowiązki zawodowe. Ale taki wynik potwierdza też, że istnieje pewien margines tolerancji dla zachowań patologicznych, które łatwo usprawiedliwić przed innymi ludźmi. Istnieją poparte innymi badaniami podstawy do twierdzenia, że siła moralnego potępienia dla

przekupnego kolegi z pracy jeszcze osłabłaby, gdyby ten wytłumaczył swoje zachowanie względami rodzinnymi<sup>37</sup>. Deklarowany przez respondentów margines wyrozumiałości dla dopuszczającego się przestępstwa kolegi można odnieść do zjawiska dualizmu etycznego, który za powszechnie występujący w polskim społeczeństwie uważali Elżbieta i Jacek Tarkowscy<sup>38</sup>. Taki relatywizm ocen wynika z tego, że jednostka postrzega otaczającą ją rzeczywistość społeczną w podziale na „swoich” i „obcych”, nadając tym samym zachowaniom inną ocenę moralną w zależności od tego, której grupy dotyczą. Jeżeli kolega z pracy jest „swój”, a jego czyn da się dodatkowo wytłumaczyć trudną sytuacją rodzinną, to traktowany będzie zgoła inaczej niż nielubiany przełożony, „obcy” postępujący w ten sam sposób. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że zgłoszenie o przestępstwie popełnionym przez kolegę spotka się ze środowiskowym potępieniem, natomiast ta sama reakcja wobec nieuczciwego przełożonego zostanie doceniona przez innych pracowników.

W świetle koncepcji anomii usprawiedliwień, opracowanej przez Marka Kosewskiego, nawet człowiek świadomie łamiący prawo odczuwa potrzebę zachowania godności<sup>39</sup>. Sprawca może tę potrzebę zaspokoić poprzez przywołanie alternatywnych przekonań tłumaczących odejście od powszechnie uznawanej wartości godnościowej, jaką jest uczciwość. Usprawiedliwienia te będą bardziej wiarygodne, kiedy zostaną uzgodnione przez wystawioną na te same pokusy grupę osób, co stanowi początek społecznej anomii. W konsekwencji tworzy się podkultura usprawiedliwień, składająca się z norm, przekonań i obyczajów, które legitymizują nieprzestrzeganie wartości. Zgodnie z tymi rozważaniami jest mało prawdopodobne, że kolega przyjmujący łapówki po prostu przyzna się do błędu. Będzie raczej szukał dla siebie wiarygodnych usprawiedliwień, które sprawią, że jego „dysonans godnościowy” zostanie zredukowany i będzie się objawiał stwierdzeniami w rodzaju „zabrać złodziejowi to nie kradzież”<sup>40</sup>.

Podobny schemat myślenia został zdiagnozowany w raporcie na temat moralności finansowej Polaków. W badaniach opracowanych przez Annę Lewicką-Strzałecką zastanawia szczególnie wysoki poziom społecznej akceptacji dla wybranych zachowań nieetycznych, takich jak praca „na czarno”, która

---

37 Zob. A. Podgórecki, *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969, s. 66–94.

38 E. Tarkowska, J. Tarkowski, *Amoralny familizm, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, w: *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, red. E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1990, s. 44.

39 Zob. M. Kosewski, *Wartości, godność i władza. Dlaczego porządni ludzie czasem kradną, a złodzieje ujmują się honorem*, Warszawa 2008.

40 *Ibidem*, s. 24–37.

uniemożliwia ściąganie długów z pensji (57,5%), zapłata gotówką bez rachunku, po to aby uniknąć kosztów podatku VAT (52,7%), czy zawyżanie wartości poniesionych szkód w celu uzyskania odszkodowania (32,2%). Od 16% do 25% osób niepopierających powyższych praktyk nie sprzeciwiłoby im się w żaden aktywny sposób, gdyby stały się one udziałem ich znajomych, ponieważ „lepiej się nie wtrącać”. Wśród powodów usprawiedliwiających niemoralne zachowania silne było przekonanie respondentów o tym, że instytucje finansowe, ubezpieczyciele czy urzędy skarbowe nie zawsze uczciwie postępują wobec swoich klientów, dlatego także uczestnicy badania nie czują się w obowiązku postępować wobec tych instytucji etycznie<sup>41</sup>.

Sondaż przeprowadzony przez Fundację Batorego sugeruje, że podobną niechęcią i brakiem zaufania mogą być nacechowane relacje pracowników z pracodawcą. Doświadczane przez pracowników poczucie krzywdy i niesprawiedliwości może być powodem, dla którego, zgodnie z „negatywną wersją” reguły wzajemności<sup>42</sup>, odwzajemniają się oni swojemu pracodawcy złem lub zwyczajnie nie czują się zobowiązani do dbania o dobro organizacji. W ten sposób można zinterpretować wykres nr 3, pokazujący, że największy sprzeciw wywołuje zgłaszanie do przełożonego czynów zabronionych naruszających interes wyłącznie pracodawcy, w rodzaju korzystania z fałszywych zwolnień lekarskich lub kradzieży paliwa na koszt organizacji. Z kolei na największe zrozumienie mogą liczyć sygnaliści alarmujący o nadużyciach mających szkodliwe konsekwencje dla pracowników, takich jak *mobbing* czy naruszenia zasad bezpieczeństwa. Sam fakt reakcji na złamanie prawa, które nastąpiło we wszystkich opisanych przypadkach, nie sprawił, że sygnalista w każdej z tych sytuacji byłby tak samo chwalony przez respondentów.

Pokazuje to, że pozyskane opinie w mniejszym stopniu determinowane są prestiżem prawa w Polsce, który Andrzej Kojder już wiele lat temu ocenił jako niski. Kojder twierdził, że przedkładanie swojego interesu nad dobro wspólne to właśnie konsekwencja społecznej kultury prawnej, cechującej się dużą dozą rezerwy i nieufności wobec oficjalnych norm prawnych<sup>43</sup>. Być może pozostając pod wpływem takiego rozumienia prawa, znaczna część respondentów krytycznych wobec sygnalistów nie myśli w kategoriach dobra wspólnego lub

---

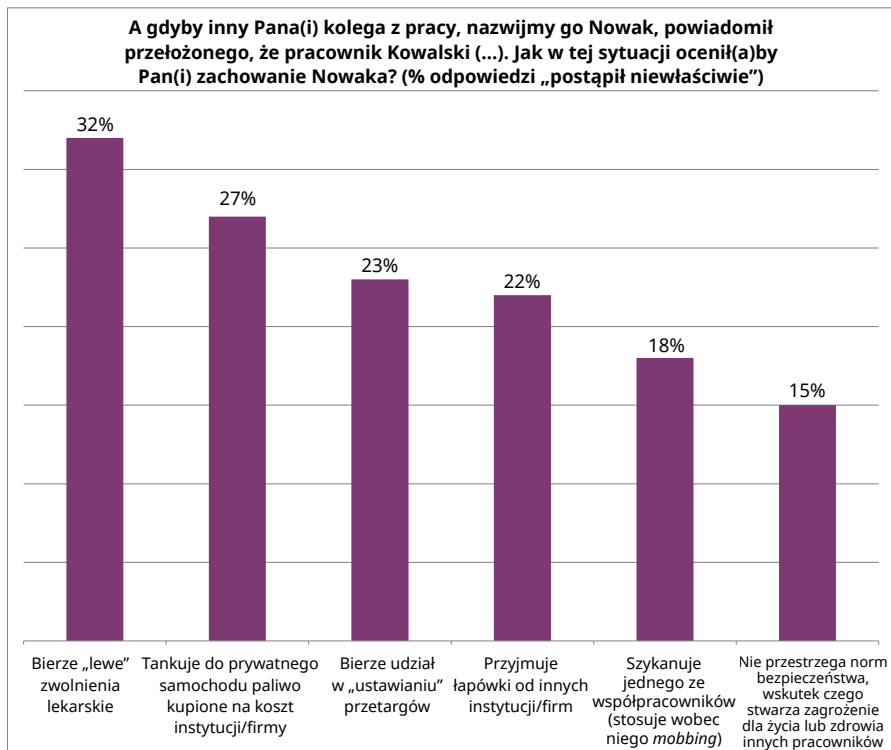
41 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa Polaków. Raport z badań – IV edycja. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce*, Gdańsk-Warszawa 2019, s. 14–27, [https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc\\_finansowa\\_polakow\\_2019.pdf](https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc_finansowa_polakow_2019.pdf) [dostęp: 25 lutego 2020].

42 Zob. A.W. Gouldner, *The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement*, „American Sociological Review” 1960, nr 25, s. 161–178.

43 A. Kojder, *Prawo w impasie*, w: *Polska. Ale jaka?*, red. M. Jarosz, Warszawa 2005, s. 154–157.

nie ceni zbiorowej wartości tak bardzo, jak lojalności wobec kolegi z pracy, nawet tego, który popełnia przestępstwo.

**Wykres 3. Stosunek Polaków do osób zgłaszających różne przypadki łamania prawa w miejscu pracy (N=1000).**



**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Przedstawiony wyżej opis uwarunkowań postaw badanych, inspirowany pracami psychologów społecznych i socjologów, pokazuje, że przyczyny ostrożnego dystansu wobec sygnalistów nie wynikają tylko z krzywdzącego ich stereotypu. Wyniki sondażu mówią nawet więcej o podejściu Polaków do przestrzegania prawa, o ich przywiązaniu do miejsca pracy i tolerancji wobec zachowań niepożądanych, których wypadkową jest właśnie stosunek do sygnalistów. Procedury zgłaszania nadużyć w organizacjach, które za sprawą dyrektywy będą na szeroką skalę przyjmowane przez sektor publiczny i prywatny, mogą być źródłem obaw podobnych do tych przebiegających z wyników sondażu, o to, że nowe obowiązki wpłyną na pogorszenie atmosfery w pracy, podkopią zaufanie do pracodawcy czy zniszczą koleżeńską solidarność.

Moim zdaniem to jednak nie w sygnalistach należy szukać przyczyn kultury organizacyjnej, która antagonizuje relacje w miejscu pracy i utrwała

obojętność wobec łamania prawa. Przeciwnie, umożliwienie pracownikom zgłaszania zarzutów na temat niepożądanych zachowań, a także powiadamianie ich o działaniach następczych służą upodmiotowieniu pracowników. Dla nich to sygnał, że są słuchani przez pracodawcę, a ich głos ma moc sprawczą. Niewątpliwie procedury sygnalizowania mogą pełnić też funkcję wentyla bezpieczeństwa umożliwiającego poskarżenie się na odczuwane krzywdy, np. oznaki nierównego traktowania lub *mobbingu*, problemy, które inaczej z biegiem czasu narastałyby wraz z frustracją pracowników i psuły atmosferę w pracy. W tym sensie działania sygnalistów mają realny potencjał przeciwdziałania eskalacji konfliktów, które nieujawnione mogłyby przez długi czas oddziaływać destrukcyjnie na relacje międzyludzkie w organizacji. Poza tym procedury sygnalizowania mogą mieć też inne funkcje, np. działać jako dodatkowy kanał komunikacji między różnymi szczeblami organizacji lub narzędzie zarządzania nią, dzięki czemu menadżerowie są w stanie zidentyfikować słabości organizacji i usprawnić jej działanie<sup>44</sup>.

Mimo że odróżnienie sygnalisty od donosiciela leży u podstaw międzynarodowych standardów *whistleblowingu*, w tym samej dyrektywy, w odbiorze społecznym pozostaje nieczytelne. Wprowadzenie nowych regulacji prawnych jeszcze nie gwarantuje, że skorzystają z nich osoby, które najbardziej obawiają się stygmatu donosiciela. Podobnie czysto formalne podejście pracodawców do wdrożenia wymaganych procedur nie będzie wystarczające dla skuteczności tego procesu, jeżeli nie dokona się zmiana na poziomie świadomości pracowników, że ich organizacja i oni sami mogą być beneficjentami możliwości szybkiego i skutecznego zgłaszania zachowań niepożądanych. Dla realizacji celów dyrektywy szczególnie szkodliwe jest myślenie o *whistleblowingu* jako narzędziu zemsty na pracodawcy czy ukrytej walki z nie lubianymi kolegami z pracy; u podłoża takiego myślenia leżą utrwalone przez lata stereotypy. Dlatego nie należy zaniedbywać potrzeby działań informacyjnych, które zbudują pozytywną narrację na temat roli sygnalistów w społeczeństwie i w miejscu pracy. Szczególnie na poziomie organizacji proces uczenia i doskonalenia mechanizmów ochrony sygnalistów powinien odbywać się w sposób ciągły, a nie ograniczony do momentu wejścia w życie nowych przepisów.

---

44 Zob. *Sprawozdanie z warsztatu „Sygnalizowanie jako narzędzie zarządzania?”*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 9 maja 2016, oprac. M. Waszak, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Sprawozdanie-z-warsztatu-09.05.2016OST-na-strone.pdf> [dostęp: 25 lutego 2020].

## U progu publicznego systemu *compliance*

Jedną z najbardziej widocznych zmian spowodowanych dyrektywą będzie obowiązek wdrożenia procedur zgłaszania naruszeń, a także zasad przyjmowania i weryfikowania zgłoszeń przez średnie i duże firmy prywatne oraz jednostki sektora finansów publicznych. Wyjątkowo kraje członkowskie mogą zwolnić z tego obowiązku gminy zamieszkałe przez mniej niż 10 tys. mieszkańców<sup>45</sup>, a także te instytucje publiczne, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników. Ponadto kanały raportowania zgłoszeń powinny zostać uruchomione we wszystkich lokalnych, regionalnych i krajowych instytucjach oraz podmiotach zlecających zamówienia publiczne, przy czym wymóg ten ma być proporcjonalny do ich wielkości. Obowiązek ten dotyczy też wszystkich podmiotów objętych zakresem zastosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Ponadto oddziaływanie dyrektywy obejmie podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą jednostek sektora finansów publicznych, stąd o odpowiednie procedury muszą zadbać podległe ministerstwom agencje, przedsiębiorstwa państwowe, spółki Skarbu Państwa czy uczelnie publiczne. Dyrektywa określiła szeroki katalog podmiotów zobowiązanych, jednak kraje członkowskie wcale nie muszą na nim poprzestać. Przykładem jest hiszpański projekt ustawy zobowiązujący do wdrożenia wewnętrznych kanałów zgłaszania nadużyć także partie polityczne, organizacje pracodawców czy związki zawodowe<sup>46</sup>. Decyzje dotyczące tego, czy i jak bardzo poszerzać krąg podmiotów zobowiązanych do posiadania procedur, powinny brać pod uwagę analizy ryzyka nadużyć, ale też to, w jakim stopniu zasoby danych organizacji pozwolą na ich skuteczne wdrożenie. Warto zbadać zasadność ich wprowadzenia,

---

45 W Polsce tej wielkości gmin jest obecnie 1592, czyli ponad 64%. Zob. <http://www.polskawliczbach.pl/Gminy> [dostęp: 22 października 2019].

46 *Template for a Law on Full Protection of Whistleblowers*, <https://xnet-x.net/en/template-law-full-protection-whistleblowers/> [publikacja: 25 lipca 2018, dostęp: 19 listopada 2019].



np. na uczelniach niepublicznych czy w największych organizacjach pozarządowych.

Procedury raportowania i obsługi informacji o naruszeniach uzależnione od wielkości i specyfiki danej organizacji mogą wyglądać inaczej w różnych instytucjach, wszystkie muszą jednak spełniać ustanowione przez dyrektywę warunki brzegowe. Przede wszystkim należy zagwarantować poufność osobie zgłaszającej oraz podejmować z należytą starannością działania następcze. Dyrektywa proponuje różne ustne i pisemne formy przekazywania informacji, zaznaczając, że jedną z nich powinna być możliwość zgłoszenia przez bezpośrednie spotkanie. Dopuszczalne jest, aby obsługę zgłoszeń prowadziły osoby trzecie, jeżeli nie odbędzie się to kosztem niezależności i ochrony tożsamości sygnalisty oraz poufności zgłaszanych informacji. Takimi osobami trzecimi mogą być zewnętrzni dostawcy platform obsługujących raporty pracowników, audytorzy, reprezentanci związków zawodowych czy rad pracowniczych.

Wyznaczone osoby lub komórki w instytucji albo spoza niej będą miały obowiązek zająć się zgłoszeniem sygnalisty, jeżeli trafi ono do nich właściwym kanałem. Ich zadaniem będzie także poinformowanie sygnalisty w rozsądnym terminie (nieprzekraczającym trzech miesięcy) o planowanych lub podjętych działaniach następczych oraz podanie powodów, dla których podjęto takie, a nie inne kroki. Działania mogą polegać na wszczęciu wewnętrznego dochodzenia, ale też na zakwalifikowaniu do innej procedury (jeżeli zgłoszenie dotyczy jedynie praw indywidualnych), zakończeniu procedury (np. z racji braku wystarczających informacji) lub przekazaniu sprawy do właściwego organu w ramach środków zaradczych. Podmioty zobowiązane do posiadania procedur powinny w sposób otwarty i przystępny informować o możliwości raportowania naruszeń, o zasadach przyjmowania spraw i nadawania im dalszego biegu. Obowiązek ten obejmuje też informowanie o możliwościach bezpośredniego zgłoszenia do właściwych organów.

Wszystkie przyjęte zgłoszenia mają być odnotowywane w rejestrze, który podmioty zobowiązane do posiadania procedur oraz organy właściwe są zobowiązane prowadzić zgodnie z wymogami poufności. Oznacza to prawo do dokumentowania ustnych zgłoszeń w formie nagrań, ich transkrypcji czy protokołów rozmowy za wiedzą i aprobatą sygnalistów. W ramach działań związanych z egzekwowaniem prawa mogą być one później wykorzystane jako źródło materiału dowodowego. Transparency International rekomenduje, aby idąc za przykładem irlandzkim, wszystkie instytucje publiczne publikowały statystyki na temat zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości oraz podjętych na tej podstawie działań, co umożliwi

przeгляд i ocenę skuteczności wdrożonych procedur<sup>47</sup>. Oczywiście informacje te nie powinny zdradzać żadnych personaliów zawartych w zgłoszeniach.

Ponadto organizacje będą musiały zweryfikować, czy możliwości zgłaszania naruszeń i ochrony sygnalistów nie są ograniczane przez ich wewnętrzne regulacje w zakresie ochrony danych osobowych, polityki zatrudnienia, zasad bezpieczeństwa informacji czy przez kodeksy etyki, oraz dostosować je do wymogów dyrektywy. Muszą zdecydować też, komu powierzyć zadania przyjmowania, przechowywania i rozpatrywania zgłoszeń, do czego może okazać się niezbędne utworzenie nowych stanowisk lub nawet całych działów. Oczywiście wyzwaniem będzie zaszczepienie takiej kultury organizacyjnej, która uczyni sygnalizowanie naruszeń normą respektowaną tak przez pracowników, jak i ich przełożonych. O tym, że nowe procedury mogą spotkać się z niezrozumieniem i podejrzliwością załogi, pisałem w poprzednim rozdziale.

Z perspektywy sektora publicznego gwarancje ochrony sygnalistów dają szansę na wzmocnienie tak wewnętrznej, jak i społecznej kontroli nad zarządzaniem środkami publicznymi. W kontekście ustawy o finansach publicznych procedury zgłaszania nadużyć służą kontroli zarządczej, która ma zapewniać, że dana instytucja publiczna działa w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W przypadku tworzonych i zależnych od państwa podmiotów, takich jak agencje, przedsiębiorstwa państwowe czy spółki Skarbu Państwa, nowe procedury mogą zostać wykorzystane do wzmocnienia nadzoru właścicielskiego instytucji państwowych nad tymi podmiotami. Staną się dodatkowym narzędziem do rozliczania ich kierownictwa ze sposobu, w jaki przeciwdziała wewnętrznym naruszeniom ujawnianym przez sygnalistów, i solidną podstawą do tego, aby kierownictwo tych podmiotów ponosiło faktyczną odpowiedzialność za to, co robi z wiedzą na temat nieprawidłowości. Grzegorz Makowski słusznie zauważa, że podmioty tworzone poza strukturami administracji publicznej, w rodzaju agencji czy funduszy, pod kątem podatności na nadużycia pozostają słabymi ogniwami. Mimo że zarządzają miliardami środków publicznych, możliwości ich kontroli tak ze strony państwa, jak i obywateli są mniejsze. Obok słabości nadzoru pojawienie się patologii w tych podmiotach uprawdopodobnia tolerowanie klientelizmu

---

47 Transparency International, *Building on the EU Directive for Whistleblower Protection. Analysis and recommendations. Position Paper #1/2019*, s. 11, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building\\_on\\_the\\_eu\\_directive\\_for\\_whistleblower\\_protection](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building_on_the_eu_directive_for_whistleblower_protection) [publikacja: 7 października 2019, dostęp: 3 grudnia 2019].

i upartyjnienia na większą niż gdzie indziej skalę<sup>48</sup>. Podobny problem dotyczy spółek Skarbu Państwa – gdyby np. narzucone przez dyrektywę procedury zaczęły już obowiązywać, wówczas być może nadużycia w transakcjach rzepaku prowadzonych przez spółkę Elewarr szybciej niż do dziennikarzy dotarłyby do podmiotów ją nadzorujących, co dałoby im możliwość podjęcia skutecznych działań naprawczych. Tymczasem zarządowi Elewarru udało się ukryć swoją wiedzę o niewygodnych faktach, dzięki czemu nie dotarły one ani do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, któremu podlega spółka, ani do Ministerstwa Rolnictwa bezpośrednio nadzorującego KOWR<sup>49</sup>.

Jeśli chodzi o możliwości kontroli instytucji przez osoby z zewnątrz, to należy zwrócić uwagę, że współpracujący z sektorem publicznym wykonawcy, doradcy, eksperci oraz beneficjenci dotacji z bliska obserwujący prace administracji publicznej także powinni być uprawnieni do skorzystania z procedur zgłaszania naruszeń w instytucjach publicznych. Istotne będzie zapewnienie takiej możliwości kandydatom biorącym udział w naborze i w konkursach na stanowiska urzędnicze, co pozwoli skuteczniej bronić zasady równego dostępu do tych stanowisk, często naruszanej przez polityków<sup>50</sup>. W ten sposób zostanie stworzona liczna grupa interesariuszy administracji publicznej, do której będzie można zaliczyć też stażystów czy byłych urzędników, a która otrzyma dodatkowe narzędzie do obrony przed niepraworządnym działaniem państwa, mianowicie wewnętrzne kanały zgłaszania naruszeń.

Niektóre z instytucji publicznych już zaczęły podejmować konkretne działania w tym kierunku. Przykład polityki antykorupcyjnej wprowadzonej przez miasto stołeczne Warszawa jest znakiem, że duże samorządy zaczynają dostrzegać konieczność posiadania procedur raportowania nieprawidłowości<sup>51</sup>.

---

48 G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020, s. 25, [http://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet\\_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf](http://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf) [dostęp: 15 marca 2020].

49 P. Pilewski, *Sfałszowane dokumenty w spółce podległej ministrowi i sprawa „zamieciona pod dywan”. Skarbnik PiS wiedział o łamaniu przepisów*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/elewarr-i-nieprawidlowosci-przy-sprzedazy-rzepaku-pytanie-o-role-skarbnika-pis/qmsr0w9> [dostęp: 15 marca 2020].

50 G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny*, Warszawa 2018, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska\\_publiczne\\_jako\\_lup\\_polityczny.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf) [dostęp: 11 lutego 2020].

51 W 2019 roku miasto stołeczne Warszawa wprowadziło bezpieczną linię raportowania nadużyć w ramach nowej polityki antykorupcyjnej. Regulacja ta obejmuje m.in. zgłaszanie korupcji, nadużyć finansowych i przestępstw na mieniu publicznym. Polityka dotyczy pracowników Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy i jego jednostek, a także mieszkańców, kontrahentów, klientów oraz innych podmiotów pozostających w relacjach z m.st. Warszawą. Zob. *Zarządzenie nr 861/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia Polityki antykorupcyjnej m.st. Warszawy*, [http://www.sp374.pl/wp-content/uploads/2019/12/Zarz%C4%85dzenie-sprawie-wprowadzenia-Polityki-antykorupcyjnej-m.st.\\_-Warszawy-1.pdf](http://www.sp374.pl/wp-content/uploads/2019/12/Zarz%C4%85dzenie-sprawie-wprowadzenia-Polityki-antykorupcyjnej-m.st._-Warszawy-1.pdf) [dostęp: 25 lutego 2020].

Zakład Ubezpieczeń Społecznych od kilku lat gromadzi zgłoszenia dotyczące m.in. podejrzeń korupcji, której dopuścili się pracownicy, dostawcy czy klienci instytucji, nie tylko od *insiderów*, ale także osób z zewnątrz instytucji<sup>52</sup>. O tym, że takie podejście ma sens, przekonują np. badania Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), pokazujące, że w przypadku firm aż 32% zgłoszeń, które były kluczowe dla wykrycia nadużyć w 2018 roku, pochodziło od osób spoza organizacji<sup>53</sup>.

Dostosowanie się sektora publicznego do wymogów dyrektywy stanowi wyzwanie w wymiarze organizacyjnym i politycznym. Aby zmniejszyć obciążenia proceduralne dla samorządów, dyrektywa dopuszcza stworzenie kanału zgłaszania nieprawidłowości dla więcej niż jednej gminy lub ich obsługę przez wspólne organy gminne, jeżeli pozostają one niezależne i odrębne od ścieżek raportowania do zewnętrznych organów. Jest to sensowne rozwiązanie także z tego powodu, że łatwiej o zachowanie poufności sygnalisty, gdy krąg potencjalnych zgłaszających jest szerszy. Ponadto można skorzystać ze sprawdzonych na świecie platform, takich jak GlobaLeaks, oprogramowania rozwijanego przez Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, czyli organizację *non profit*<sup>54</sup>. Udostępnia ona darmowe rozwiązanie o otwartym kodzie źródłowym (ang. *open source software*), korzystające z anonimowej sieci TOR, dzięki której przesyłanie informacji i dokumentów jest w pełni bezpieczne dla zgłaszającego. Na tym oprogramowaniu, odpowiednio dostosowanym do indywidualnych potrzeb, swoje procedury *whistleblowingowe* oparło wiele instytucji publicznych na świecie, które wdrażały je przy wsparciu organizacji społecznych. Z rozwiązania korzystają m.in.: miasto Barcelona, rząd Katalonii, a także kilkaset urzędów we Włoszech, na czele z włoskim biurem antykorupcyjnym<sup>55</sup>.

Prawidłowe funkcjonowanie kanałów raportowania naruszeń w administracji publicznej może być wystawione na próbę, jeśli zgłoszenia te obciążać będą wpływowych polityków lokalnych i krajowych. Zdaniem Rady Europy problem ten może być rozwiązany przez powołanie niezależnych rzeczników na

---

52 *Zgłoś nadużycie lub korupcję*, <https://bip.zus.pl/inne/zglos-naduzycie> [dostęp: 28 października 2019].

53 Association of Certified Fraud Examiners, *Report to The Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, s. 17, <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfepublic/2018-report-to-the-nations.pdf> [raport za rok 2018, dostęp: 8 listopada 2019].

54 Więcej na ten temat: <https://www.globaleaks.org/> [dostęp 30 marca 2020].

55 *Italian Anti-Corruption Authority (ANAC) Adopts Onion Services*, <https://blog.torproject.org/italian-anti-corruption-authority-anac-adopts-onion-services> [publikacja: 13 lutego 2018, dostęp: 30 marca 2020].

szczeblu lokalnym i regionalnym, zajmujących się monitorowaniem procedur zgłaszania nadużyć w samorządach. W razie niepodjęcia właściwych działań w urzędzie rzecznicy tacy będą odgrywać rolę alternatywnych instancji i wezmą na siebie obowiązek prowadzenia dochodzeń w sprawach dla władzy niewygodnych<sup>56</sup>. Podobna formalna ścieżka niezależna od decyzji politycznych może zostać wcielona w struktury administracji rządowej, gdzie będzie funkcjonować np. pod nadzorem Szefa Służby Cywilnej. Zwiększy to szanse urzędników na zaprotestowanie przeciwko poleceniom, które uznają oni za nieetyczne lub niezgodne z prawem.

Działania sygnalistów z pewnością wpłyną na relacje między urzędnikami a wybieralnymi politykami, nieuniknione jest też pojawienie się napięć na tym polu. Autorzy badań nad norweskimi samorządami zauważyli, że wprowadzanie procedury raportowania i przyjmowania zgłoszeń o nadużyciach zmienia naturę stosunków w urzędzie, tworząc nowe formy komunikacji i zależności między politycznym kierownictwem i pracownikami administracji<sup>57</sup>. Racjonalnie rzecz biorąc, politycy potrzebują informacji, co nie działa w organizacji, aby unikać błędnych decyzji i właściwie gospodarować zasobami. Mimo to urzędnicy jako potencjalni sygnaliści mogą odczuwać obawę przed wyrażaniem krytyki w stosunku do swoich zwierzchników, także dlatego że może ona być odebrana jako naruszenie politycznej neutralności urzędników.

Dyrektywa wyróżnia urzędników służby cywilnej obok pracowników państwowych i innych osób pracujących w sektorze publicznym jako tych, którzy są uprawnieni do skorzystania z ochrony przysługującej sygnalistom. Obecne regulacje obejmujące urzędników administracji rządowej nie zachęcają wprost do reagowania na naruszenia wewnątrz organizacji. Zasady etyki zawodowej milczą o tym, w jaki sposób urzędnicy służby cywilnej powinni postąpić, jeśli powezmą podejrzenie o złamaniu prawa czy zasad etyki<sup>58</sup>. Jednocześnie kodeks służby cywilnej zaznacza, że urzędnik zobligowany jest do dochowania informacji ustawowo chronionej, do lojalności wobec przełożonych, kolegów i podwładnych oraz do powściągliwości w publicznym wypowiedaniu swoich poglądów na temat pracy urzędu. Tak zdefiniowana hierarchia wartości

---

56 Council of Europe, *The protection of whistleblowers*, op. cit., s. 23.

57 M. Skivenes, S.C. Trygstad, *Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities*, „Scandinavian Political Studies” 2016, vol. 29, issue 3, s. 283–284, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9477.12066/pdf> [dostęp: 22 października 2019].

58 *Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej*, [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarzadzenie\\_prm\\_nr\\_70.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarzadzenie_prm_nr_70.pdf) [dostęp: 22 października 2019].

może budować wśród urzędników barierę utrudniającą ujawnianie nadużyć. Jeszcze bardziej zdezorientowani mogą czuć się pracownicy administracji publicznej, niewchodzący w skład korpusu służby cywilnej, których zasady etyki zawodowej nie zostały nigdzie skodyfikowane.

Wykres nr 4 pokazuje, że osoby zatrudnione w urzędach publicznych są w mniejszym stopniu przekonane o tym, że pracownicy sygnalizujący korupcję mogą liczyć na wyróżnienie czy pochwałę ze strony przełożonych, w porównaniu do respondentów z innych sektorów. W opinii tej grupy zawodowej postawy sygnalizowania spotykają się raczej z obojętnością kadry kierowniczej. Jeżeli przyjąć, że odpowiedzi respondentów z sektora publicznego są ekstrapolacją ich własnych doświadczeń zawodowych, sugeruje to, że głośne mówienie o problemach i reagowanie na naruszenia to nie jest element kultury organizacyjnej szczególnie ceniony w polskich instytucjach publicznych.

Rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje też, że otwarte komunikowanie przełożonym problemów nie wszędzie jest postawą akceptowalną, np. według 16% pracowników spółek z udziałem kapitału prywatnego i państwa skończyłoby się to zwolnieniem pracownika. Wyniki sugerują, że spora część respondentów nie miała styczności z modelem zarządzania partycypacyjnego, a niektórzy pozostają przekonani, że w ogóle wolność wypowiedzi pracowników jest w polskich organizacjach mocno ograniczona.

Bez względu na to, czy w instytucjach będą istnieć procedury, którymi należy się kierować przy zgłaszaniu nieprawidłowości, pracownicy w naturalny sposób będą je komunikować też poza oficjalnym kanałem, w ramach służbowych zależności, bezpośrednio do przełożonego. Dlatego Tom Devine, uznany na świecie ekspert ds. *whistleblowingu*, przestrzega w kontekście europejskiej dyrektywy przed uzależnieniem ochrony sygnalistów od posługiwania się przez nich tylko oficjalnymi kanałami zgłaszania nadużyć<sup>59</sup>.

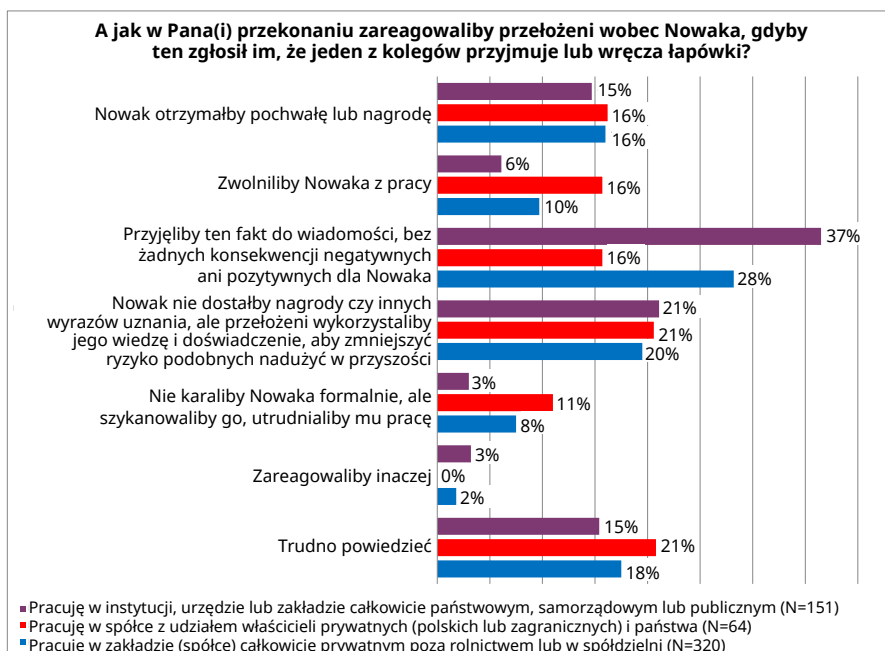
Mimo to nie ulega wątpliwości, że zbudowanie skutecznych procedur zgłaszania nadużyć to podstawowy warunek ochrony sygnalistów. Istnieją liczne dane, przywołane w raporcie na temat skutków regulacji dyrektywy, pokazujące, że pracownicy, którzy wiedzą o nieprawidłowościach, pierwszą próbę ich zgłoszenia podejmują wewnątrz organizacji, zwracając się do kolegów, bezpośrednich przełożonych czy kierowników. Dzięki temu najpierw z problemem mierzy się organizacja, która ma najwięcej możliwości zaradzenia

---

59 T. Devine, *The Duty Speech Loophole: how the EU Whistleblower Directive could backfire against its own objectives*, <https://whistleblowerprotection.eu/blog/the-duty-speech-loophole-how-the-eu-whistleblower-directive-could-backfire-against-its-own-objectives/> [publikacja: 21 stycznia 2019, dostęp: 3 listopada 2019].

im<sup>60</sup>. Zwykle gdy próba ta kończy się niepowodzeniem, ze względu na brak reakcji pracodawcy lub chęć odwetu na zgłaszającym, sygnaliści ujawniają informacje na zewnątrz instytucji<sup>61</sup>. Dyrektywa wspiera to podejście, określając, że prawo krajowe powinno zachęcać do zgłaszania nadużyć najpierw na poziomie organizacji, co umożliwi najszybsze i najskuteczniejsze zapobieżenie ich szkodliwym skutkom. Jednak sygnalista nie ma obowiązku zgłaszać każdej informacji o nieprawidłowości wewnętrzными kanałami – jeżeli uzna, że z jakichś powodów nie jest to racjonalne, może od razu powiadomić organy zewnętrzne.

**Wykres 4. Przewidywane reakcje przełożonych na sygnałistę według miejsca zatrudnienia respondentów.**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej (omnibus) przeprowadzonego na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego 14–21 lutego 2019 roku, sygnalista.pl [dostęp: 2 kwietnia 2020].

60 A.J. Brown et al., *Clean as a whistle, a five step guide to a better whistleblowing policy and practice in business and government. Key findings and actions of Whistling While They Work 2*, Brisbane 2019, s. 48, [http://www.whistlingwhiletheywork.edu.au/wp-content/uploads/2019/08/Clean-as-a-whistle\\_A-five-step-guide-to-better-whistleblowing-policy\\_Key-findings-and-actions-WWTW2-August-2019.pdf](http://www.whistlingwhiletheywork.edu.au/wp-content/uploads/2019/08/Clean-as-a-whistle_A-five-step-guide-to-better-whistleblowing-policy_Key-findings-and-actions-WWTW2-August-2019.pdf) [dostęp: 3 listopada 2019].

61 European Commission, *Impact Assessment...*, op. cit., s. 9.

## Państwo responsywne wobec obywateli

Jednym z rezultatów wprowadzenia nowego prawa może być wzrost liczby osób raportujących naruszenia do właściwych organów. Miało to miejsce we Włoszech, gdzie w 2014 roku do tamtejszej agencji antykorupcyjnej trafiło jedynie 16 zgłoszeń, natomiast w 2017 roku, dwa lata po wejściu w życie nowego systemu ochrony sygnalistów, uwzględniającego kluczową rolę tego organu, pojawiły się już 893 zgłoszenia<sup>62</sup>. Z kolei odkąd zaczęła obowiązywać jedna z najlepiej ocenianych ustaw o ochronie sygnalistów – *The Protected Disclosures Act* – irlandzki oddział Transparency International odnotował wzrost o 115% odsetka osób dzwoniących na specjalną linię telefoniczną i raportujących nadużycia związane z ich miejscem pracy<sup>63</sup>. Wychodząc naprzeciw społecznej potrzebie, organizacja powołała pozarządowe centrum pomocy prawnej.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia zewnętrznych organów właściwych do odbioru zgłoszeń od sygnalistów, którzy wcześniej bez powodzenia skorzystali z wewnętrznej drogi zgłaszania lub ze względu na powagę nadużycia, niemożliwość skutecznego zgłoszenia i rozwiązania problemu na szczeblu organizacji nie mają innego wyjścia, jak poinformować organy zewnętrzne. Dokument daje też sygnalistom bezwarunkowe prawo zwrócenia się od razu do organów, choć aby zmniejszyć ich obciążenie sygnałami, stanowi jednocześnie, że te organy nie muszą podejmować działań wobec każdego zgłoszonego naruszenia, jeżeli ma ono niewielką wagę czy też nie zawiera żadnych nieznanymi wcześniej informacji.

Ustanowienie krajowych organów odpowiadających za przyjmowanie zgłoszeń od sygnalistów należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego

---

62 Raport włoskiej agencji antykorupcyjnej: A. Corrado, *3 Rapporto annuale sul whistleblowing „in pillole”*, s. 2, [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/News/2018/Rapp.Whistleblowing.28.06.2018\\_.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/News/2018/Rapp.Whistleblowing.28.06.2018_.pdf) [dostęp: 28 października 2019].

63 J. Devitt et al., *Transparency International Ireland Speak Up Report 2017*, s. 6, [https://transparency.ie/sites/default/files/17.12.13\\_speak\\_up\\_report\\_ie\\_final.pdf](https://transparency.ie/sites/default/files/17.12.13_speak_up_report_ie_final.pdf) [dostęp: 28 października 2019].



Unii Europejskiej. Powinny być one zdolne do oceny prawdziwości zgłoszenia i podjęcia w związku z nim działań następczych. Chodzi o to, aby były w stanie skutecznie wszcząć postępowanie wyjaśniające, dochodzenie, postępowanie karne lub miały uprawnienia do kierowania zgłoszenia do innego organu. Sygnalista ma też prawo oczekiwać od organów przekazania mu informacji na temat podjętych działań następczych. Poza wyjaśnieniem sprawy ich rolą może być też np. zapewnienie tymczasowych środków ochrony przed dyskryminacją ze strony pracodawcy osobie, która się tam zgłasza. Do organów właściwych dla zajmowania się zgłoszeniami sygnalistów dyrektywa zalicza m.in.: organy sądowe, regulacyjne i nadzorcze mające kompetencje w poszczególnych dziedzinach, a także instytucje o bardziej ogólnych kompetencjach, takie jak organy ścigania, organy antykorupcyjne, rzecznicy praw obywatelskich.

Z doświadczeń innych krajów wynika, że sygnaliści preferują wewnętrzne ścieżki zgłaszania dużo bardziej niż te zewnętrzne. Niedawne australijskie badania dotyczące polityk *whistleblowingu* w publicznych i prywatnych organizacjach pokazały, że jedynie 2% sygnalistów zdecydowało się na ujawnienie na zewnątrz organizacji (do związków zawodowych, samorządu zawodowego czy organizacji branżowych)<sup>64</sup>. Inne dane przytoczone w tym samym raporcie pokazują, jaka może być tego przyczyna: mianowicie osoby, które ujawniły nadużycia w instytucji poza jej strukturami, do właściwego regulatora czy mediów, doświadczyły co najmniej 1/3 reperkusji więcej niż sygnaliści, którzy poprzestali na wewnętrznych kanałach<sup>65</sup>.

Do innego wniosku doszły instytucje w Norwegii, gdzie odsetek pracowników raportujących nieprawidłowości do właściwych organów jest podobny jak w Australii, mimo że prawo krajowe zapewnia sygnalistom solidną ochronę prawną także w przypadku zgłaszania poza miejscem pracy. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest brak świadomości istnienia takiej ścieżki zgłaszania – jak pokazały badania w norweskich przedsiębiorstwach, niechętnie wspominają one w wewnętrznych regulacjach o możliwości udania się do zewnętrznych organów<sup>66</sup>. Z tej przyczyny norweska Inspekcja Pracy zaprosiła do współpracy 14 innych krajowych instytucji w ramach projektu, który miał poprawić ich

---

64 A.J. Brown et al., *Clean as a whistle...*, op. cit., s. 48.

65 *Ibidem*, s. 47.

66 S.C. Trygstad et al., *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*, Oslo 2017, <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20612.pdf> [dostęp: 28 października 2019].

wiedzę i kompetencje dotyczące *whistleblowingu* oraz ustalić wspólne standardy przyjmowania zgłoszeń o nadużyciach<sup>67</sup>.

Serbska organizacja Pištaljka w ramach przyjmowania regulacji *whistleblowingu* zatroszczyła się o szkolenia dla sędziów i prokuratorów z jej stosowania. Jest to warta rozpowszechniania praktyka, tym bardziej że z perspektywy bezpieczeństwa sygnalistów sędziowie i prokuratorzy odgrywają kluczową rolę. Ich znajomość nowego prawa musi iść w parze ze zrozumieniem, czym jest *whistleblowing*, i z wrażliwością na trudne położenie sygnalistów. Zbudowanie takich kompetencji pozwoli organom ścigania i wymiaru sprawiedliwości na bardziej uważne działanie, w sposób niwelujący ryzyko dodatkowych krzywd, jakie mogą przydarzyć się sygnalistom na etapie postępowania przygotowawczego czy procesu sądowego.

W Polsce dopiero w ostatnich latach niektóre urzędy centralne i instytucje zarządzające środkami unijnymi zdecydowały się otworzyć kanały komunikacji przeznaczone dla sygnalistów, którzy mając wiedzę o nadużyciach w określonych obszarach, zachęceni są do poufnego przekazywania tych informacji. Przykładem jest procedura sygnalizowania udostępniona beneficjentom Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>68</sup>. Innym przykładem jest mechanizm sygnalizacyjny stosowany w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, gdzie gromadzi się informacje o naruszeniach reguł konkurencji, w tym o zмовach przetargowych<sup>69</sup>.

Z drugiej strony, historia afery dotyczącej działania dużej firmy windykacyjnej GetBack S.A. pokazuje, że państwo nie zawsze jest zdolne wykorzystać szansę, jaką dostaje od sygnalisty, aby wyeliminować nadużycia, zanim przyniosą one

---

67 Wśród instytucji i organizacji biorących udział w projekcie były: Norweski Inspektorat Danych, Norweski Urząd Nadzoru Finansowego, Norweski Urząd ds. Konkurencyjności, Rzecznik ds. Równości i Antydyskryminacji, Urząd ds. Lotnictwa Cywilnego, Norweski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Norweska Agencja Środowiska, Urząd ds. Bezpieczeństwa Przemysłu Naftowego, Dyrekcja Podatkowa, Norweska Komisja Zdrowia, Norweski Inspektorat ds. Kolei, Norweski Urząd ds. Śledztw i Ścigania Przestępstw Gospodarczych i Środowiskowych. Zob. *Common guidelines for receipt and processing of external whistleblowing reports to public agencies*, Arbeidstilsynet, Trondheim 2019.

68 *Poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*, Warszawa 2019, s. 14–16, <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/poradnik-w-zakresie-przeciwdzialania-naduzyciom-finansowym-w-szczegolnosc-i-w-ramach-projektow-realizowanych-z-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/> [publikacja: 18 stycznia 2019, dostęp: 23 października 2019].

69 <https://konkurencja.uokik.gov.pl/ochrona-sygnalistow/> [dostęp: 28 października 2019].

szkody społeczeństwu<sup>70</sup>. Anonimowy sygnalista z GetBacku wysłał zawiadomienie do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Giełdy Papierów Wartościowych oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o podejrzeniu prowadzenia działalności w formie piramidy finansowej. Wszystkie instytucje, których zadaniem było nadzorowanie spółki, zignorowały to zawiadomienie, a czynności kontrolne rozpoczęły się dopiero w momencie, kiedy ryzyko jej niewypłacalności wskazywane przez sygnalistę zdążyło się już zmaterializować. O skali zlekceważenia informacji sygnalisty świadczy fakt, że Zarząd Giełdy po jej otrzymaniu podjął decyzję o przyznaniu spółce nagrody za optymalne wykorzystanie możliwości rynkowych, dodatkowo uwiarygodniając firmę windykacyjną w oczach inwestorów, a stało się to na sześć tygodni przed jej upadkiem. Poszkodowanymi w aferze GetBack są nabywcy obligacji, akcjonariusze i inni wierzyciele, z których 9 tys. – jak odnotowuje raport Najwyższej Izby Kontroli – już nie odzyska zainwestowanych środków na łączną kwotę ponad 2,5 mld złotych. Historia ta jest dowodem na to, że sygnalista potrafi być bardziej skuteczny w wykrywaniu nieprawidłowości niż wynajęty audytor, do którego spółka wystąpiła z żądaniem odszkodowania za to, że przy badaniu sprawozdania finansowego nie odnotował ryzyka oszustwa<sup>71</sup>.

Australijska organizacja Blueprint for Free Speech obawia się, że przy braku niezależnych krajowych instytucji, do których powołania dyrektywa nie zobowiązuje, ucierpi nadzór nad wewnętrznymi i zewnętrznymi kanałami zgłaszania nadużyć<sup>72</sup>. Trudno będzie rozliczyć podmioty objęte oddziaływaniem regulacji z nałożonych na nie obowiązków, jeżeli zabraknie instytucji kontrolnej, która oceni, czy określone w prawie standardy ochrony sygnalistów są dotrzymywane na poziomie organizacji, tym bardziej że za ich brak lub niewłaściwe wdrożenie regulacja europejska nie proponuje żadnej kary dla podmiotów zobowiązanych.

Organ taki mógłby wziąć na siebie obowiązek gromadzenia, porządkowania i analizowania informacji o procesie wdrażania dyrektywy i o jej skutkach. Ustanowienie takiego organu ma sens także z punktu widzenia wymagań

---

70 O szczegółach sprawy można przeczytać w raporcie Najwyższej Izby Kontroli: *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących. Informacja o wynikach kontroli*, 19 grudnia 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21685,vp,24335.pdf> [dostęp: 27 lutego 2020].

71 W. Godusławski, *GetBack idzie na wojnę z audytorem. Takiej sprawy na polskim rynku jeszcze nie było*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1453314,getback-chce-odszkodowania-od-deloitte.html> [publikacja: 11 lutego 2020, dostęp: 11 lutego 2020].

72 V. Nad, N. Colvin, *Whistleblowing in the European Union. A New Directive to Protect Citizens, Democracy and Rule of Law*, s. 4, [https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2019/04/EU\\_NEW\\_DIRECTIVE\\_ANALYSIS\\_V5\\_ONLINE.pdf](https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2019/04/EU_NEW_DIRECTIVE_ANALYSIS_V5_ONLINE.pdf) [publikacja: 16 kwietnia 2019, dostęp: 20 września 2019].

Komisji Europejskiej, która oczekuje, że dane na temat procedowania zgłoszeń przez organy zewnętrzne państwa członkowskie będą jej przekazywać w corocznych raportach. Osobny urząd dla sygnalistów może z powodzeniem wypełniać też funkcję *clearing house* dla podmiotów stosujących regulację *whistleblowingu* i korzystających z niej. W ten sposób podmioty zobowiązane miałyby się do kogo zwrócić o informację na temat zasad wdrażania przepisów oraz o ich interpretację w obliczu napotkanych trudności i dylematów. Jeszcze innym modelem wydzielonej instytucji ds. *whistleblowingu* jest urząd dochodzeniowo-śledczy: do jego zadań należałoby prowadzenie postępowań wyjaśniających dotyczących przyjętych skarg na działania odwetowe stosowane wobec sygnalistów i na niewłaściwie procedowanie ich zgłoszeń przez inne organy. Powołanie takiego urzędu rekomenduje Transparency International, która zauważa, że mógłby on być źródłem rekomendacji i zaleceń dla innych organów zajmujących się zgłoszeniami sygnalistów, a także prowadzić działania doradcze, monitoringowe i edukacyjne. Zaznacza przy tym, że na miarę zadań, które będą leżały w zakresie obowiązków takiej instytucji, należy ją wyposażyć w adekwatne zasoby i kompetencje<sup>73</sup>.

Osobne instytucje powołane do pomocy sygnalistom działają np. w Holandii i od 2019 roku na Słowacji, gdzie taki urząd odpowiada za swoją działalność przed parlamentem<sup>74</sup>. Istnienie specjalnego biura dla sygnalistów przewiduje też hiszpański projekt ustawy, zaproponowany przez grupę antykorupcyjnych aktywistów z myślą o przyjęciu dyrektywy<sup>75</sup>. W Polsce za sprawą obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów pojawiła się propozycja ustanowienia Komisji ds. Sygnalistów, do której zadań należałoby m.in. monitorowanie działań innych organów w związku z egzekwowaniem regulacji *whistleblowingu*, udzielanie informacji prawnej i opiniowanie zmian prawnych mających wpływ na sytuację sygnalistów. Projekt zakłada, że w skład takiej komisji wchodziłoby przedstawiciele rządu, związków zawodowych, strony pracodawców, organizacji pozarządowych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

---

73 Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in The Public Interest*, pkt. 28, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation) [publikacja: 5 listopada 2013, dostęp: 16 marca 2020].

74 *A new authority will protect Slovak whistleblowers*, <https://spectator.sme.sk/c/22056692/a-new-authority-will-protect-slovak-whistleblowers.html> [publikacja: 19 lutego 2019, dostęp: 24 września 2019].

75 *Template for a Law on Full Protection of Whistleblowers*, *op. cit.*

## Ramię w ramię z instytucjami europejskimi

Dyrektywa przewiduje pole do współpracy pomiędzy instytucjami europejskimi i krajowymi, które wspólnie będą decydować, co ma się stać z pozyskanymi informacjami o naruszeniach. Organy właściwe, w przypadkach przewidzianych prawem unijnym lub krajowym, powinny je przekazywać do instytucji Unii Europejskiej, w tym do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć (OLAF) i Prokuratury Europejskiej (EPPO). Państwa członkowskie nie mogą też ograniczać bezpośredniego kontaktu sygnalistów z instytucjami europejskimi. Organy właściwe powinny uszanować fakt, że sygnaliści mają prawo szukać pomocy w instytucjach unijnych, czemu nie mogą się sprzeciwiać ani czego nie mogą wykorzystywać przeciwko nim. Osoby, które kierują zgłoszenia o naruszeniach do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, kwalifikują się do objęcia taką samą ochroną, jak osoby dokonujące zgłoszenia do organów właściwych w kraju.

Z sygnalistami już współpracują organy takie jak OLAF, gromadzące informacje o podejrzeniach nieprawidłowości negatywnie oddziałujących na finanse UE, jednak obecnie zdolne są do zapewnienia ochrony jedynie pracownikom instytucji unijnych<sup>76</sup>. Audytorzy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego również korzystają z informacji od sygnalistów, przekazując sprawy zgłoszonych w ten sposób naruszeń do OLAF-u<sup>77</sup>. Można zakładać, że po wejściu w życie dyrektywy liczba wykrywanych w ten sposób nieprawidłowości i nadużyć, jakich dopuszczają się kraje członkowskie przeciwko funduszom unijnym, jeszcze wzrośnie.

Dyrektywa może mieć nieoczywiste skutki dla tak fundamentalnych problemów Unii Europejskiej, jak kontrola praworządności. Historia amerykańskiego urzędnika, który ujawnił naciski prezydenta Donalda Trumpa na wszczęcie

---

76 European Commission, *Impact Assessment...*, *op. cit.*

77 Zob. European Court of Auditors, *Directorate of Audit Quality Control Guideline. How to deal with suspected fraud*, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AUDITGUIDELINE\\_FRAUD/Guideline\\_on\\_fraud.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AUDITGUIDELINE_FRAUD/Guideline_on_fraud.pdf) [dostęp: 9 stycznia 2020].

śledztwa przeciwko politycznemu konkurentowi i jego synowi przez ukraińskie organy ścigania, pokazuje, że poufne procedury zgłaszania nieprawidłowości, takie jak te wprowadzone w agencjach wywiadowczych USA, to kolejny bezpiecznik, który może uruchomić czerwony alarm przeciwko działaniom władzy zagrażającej demokratycznemu państwu prawa<sup>78</sup>. Tym istotniejsze jest, aby sygnaliści mogli liczyć na bezpośrednią pomoc ze strony organów unijnych, jeżeli krajowe organy na skutek presji politycznej będą procedowały zgłoszenia obciążające ludzi władzy w sposób nierzetelny i narażały osoby zgłaszające na odwet. Los amerykańskiego sygnalisty pewnie byłby przesądzony, gdyby nie tamtejsze przywiązanie do demokratycznych procedur, Kongres amerykański i zainteresowanie prasy. Nie ma żadnego przypadku w tym, że światowa organizacja zajmująca się ochroną sygnalistów – Whistleblowing International Network (WIN)<sup>79</sup> – opowiada się za obroną takich wartości, jak dostęp do niezależnych sądów, wolne media i rządy prawa. To prawdziwe fundamenty skutecznego systemu ochrony sygnalistów, bez których nie da się go zbudować, ale także standardy, w obronie których Unia Europejska gotowa jest stawać i interweniować, co pokazuje przykład Polski i Węgier.

Należy też pamiętać o tym, że jeżeli państwom członkowskim nie uda się transponować dyrektywy w wymaganym terminie lub zrobią to niewłaściwie, obywatele będą mieli prawo wysuwać roszczenia pod adresem państw w związku z nieudaną transpozycją, w wyniku czego ponieśli szkodę. Wobec braku spełniającej wymagania unijne krajowej regulacji będą mogli się oni powoływać bezpośrednio na dyrektywę przed europejskimi sądami.

---

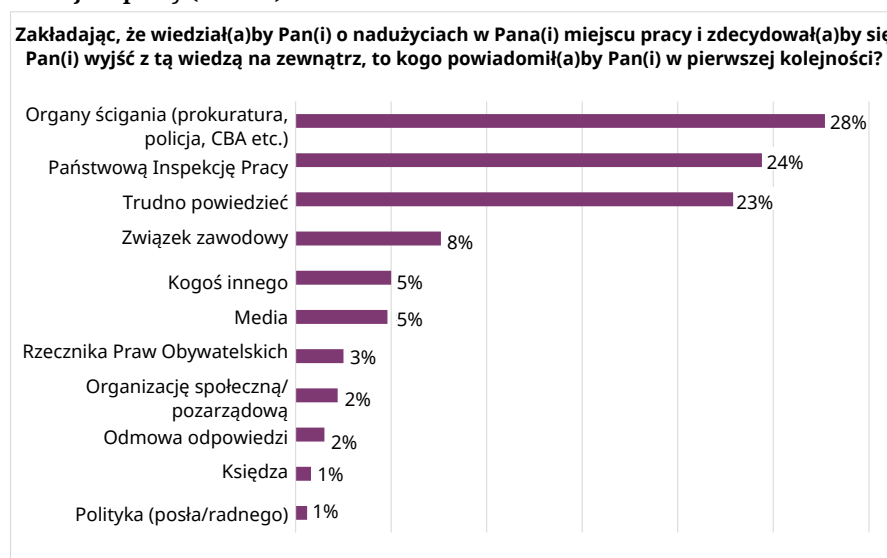
78 A. Mackinnon, *Whistleblower Fight Could Chill Reports of Wrongdoings*, <https://foreignpolicy.com/2019/09/19/whistleblower-fight-could-chill-reports-of-wrongdoing-law-president-trump-intelligence-complaint/> [publikacja: 19 września 2019, dostęp: 3 października 2019].

79 <https://whistleblowingnetwork.org/Home> [dostęp: 13 stycznia 2019].

## Uwaga na prawa pracownicze

Jak pokazuje sondaż przeprowadzony przez Fundację Batorego, dla ponad ¼ Polaków organem pierwszego wyboru, do którego udaliby się z informacją o naruszeniach w miejscu pracy, są organy ścigania. Jednak niewiele mniej respondentów zwróciłoby się do Państwowej Inspekcji Pracy – relatywnie wysoki odsetek wskazań na tę instytucję może zastanawiać. W dość pojemnym katalogu dziedzin, co do których według dyrektywy można zgłaszać naruszenia, nie znalazło się odniesienie do problemów dotyczących praw pracowniczych. Wskazania na PIP, jak i na związek zawodowy sugerują jednak, że spora część osób, których odpowiedzi prezentuje wykres nr 5, nie myślała o naruszeniach w znaczeniu korupcji, oszustw finansowych czy marnotrawienia zasobów organizacji, ale o takich, w wyniku których pokrzywdzony jest pracownik, np. poprzez *mobbing* czy dyskryminację.

**Wykres 5. Instytucje pierwszego wyboru w sytuacji powiadamiania o nadużyciach w miejscu pracy (N=1000).**



Źródło: G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Więcej światła na ten wynik rzucają australijskie badania prezentowane na wykresie nr 6: wyraźnie wynika z nich, że to właśnie sprawy pracownicze dominują wśród różnych typów zgłaszanych naruszeń. W polskim kontekście warto mieć na uwadze przede wszystkim prawa pracowników – cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. Po pierwsze dlatego, że należą oni do grupy, w stosunku do której prawo pracy łamane jest najczęściej. Po drugie zaś dlatego, że gdy są sygnalistami, doprowadzenie przez pracodawcę do ich pozbycia się z zakładu pracy będzie miało dla nich jeszcze bolesniejsze skutki, łącznie z pozbawieniem prawa pobytu na terytorium kraju, gdzie się znajdują<sup>80</sup>.

**Wykres 6. Typy nadużyć, które pracownicy raportują najczęściej według australijskich badań (N=5055).**



**Źródło:** A.J. Brown et al., *Clean as a whistle...*, op. cit.

Być może respondenci, mając na myśli typ naruszeń pracowniczych, odruchowo wskazywali wymienioną w kafeterii Państwowej Inspekcji Pracy. Inna kwestia to pytanie, czy PIP jest faktycznie zdolna do zajmowania się sprawami sygnalistów, nawet w obrębie swojego obszaru kompetencji. Instytucja ta – jak przyznano w raporcie za 2018 rok – nie była w stanie potwierdzić zasadności

<sup>80</sup> Zob. M. Nogaj, *Ukrainiec stracił pracę, bo odkrył, że firma oszukuje pracowników. Teraz grozi mu, że będzie musiał wyjechać z Polski*, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,24455532,ukrainiec-stracil-prace-bo-postawil-sie-szefowi.html> [publikacja: 14 lutego 2019, dostęp: 30 marca 2020].



lub niezasadności 60% zarzutów pracowników; trudno radzi sobie też z rosnącym obciążeniem urzędu rozpatrywaniem ich skarg<sup>81</sup>.

Wskazania na PIP w sondażu Fundacji Batorego mogą wreszcie wynikać z niewiedzy respondentów, co robić, kiedy zetkną się z naruszeniami. Przy tym pytaniu zwraca uwagę znaczny odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (23%). Wydaje się, że respondenci z tej grupy nie odnaleźli w kafeterii odpowiedzi organizacji/instytucji, którą uważają za wystarczająco kompetentną i godną zaufania, aby się do niej zwrócić. Za tymi odpowiedziami może się kryć obawa, że interwencja kogoś z zewnątrz organizacji, przede wszystkim ze strony instytucji państwa, bardziej zaszkodzi w takiej sytuacji, niż pomoże. Taką hipotezę można zbudować w oparciu o opinie z wywiadów ze związkowcami w 2016 roku, narzekającymi na niską świadomość i niewystarczające zasoby organów ścigania czy inspekcji pracy do tego, aby skutecznie działać na rzecz sygnalistów<sup>82</sup>.

Inną potencjalną przyczyną dezorientacji respondentów w kwestii tego, komu zgłaszać przypadki nadużyć w miejscu pracy, może być brak wiedzy o tym, jak postępować w takich sytuacjach. Takie wyjaśnienie uprawdopodobniają wyniki Eurobarometru z 2017 roku, kiedy polscy respondenci pytani o to, czy będąc świadkami korupcji, wiedzieliby, gdzie ją zgłosić, tylko w 41% odpowiedzieli twierdząco. Ten wynik sytuuje się poniżej średniej dla krajów całej Unii Europejskiej i – co równie niepokojące – jest niższy o 12 punktów procentowych od odsetka odpowiedzi Polaków na to samo pytanie w 2013 roku<sup>83</sup>.

Czwartą najczęściej wybieraną przez respondentów odpowiedzią – choć z wyraźnie niższym odsetkiem wskazań – były związki zawodowe. Dyrektywa zarówno dla związków, jak i innych form reprezentacji pracowników przewiduje szczególną rolę, polegającą na przyjmowaniu zgłoszeń od sygnalistów wewnątrz organizacji. Eurocadres, najbardziej aktywna w trakcie negocjacji dyrektywy organizacja związkowa, oczekuje od państw członkowskich, aby ich nowe prawodawstwo gwarantowało sygnalistom możliwość bycia reprezentowanymi przez związki zawodowe i konsultowania się z nimi<sup>84</sup>.

---

81 *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 210, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/211637/Sprawozdanie%202018%20r> [dostęp: 23 października 2019].

82 G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, *op. cit.*, s. 95–100.

83 *Special Eurobarometer 470 – October 2017 „Corruption” Report*, s. 95–96, [http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG) [publikacja: 8 grudnia 2017, dostęp: 21 lutego 2018].

84 *Resolution: Whistleblower protection not yet at the finishing line*, <https://www.eurocadres.eu/our-positions/whistleblower-protection-not-yet-at-the-finishing-line/> [publikacja: 17 października 2019, dostęp: 30 marca 2019].

Prawie 8% wskazań na związki zawodowe odpowiada mniej więcej skali ich faktycznej obecności w polskich zakładach pracy. Działalność związkowa skoncentrowana jest przede wszystkim w kilku sektorach (przetwórstwo przemysłowe, edukacja, administracja publiczna, opieka zdrowotna), a sama baza członkowska związków pozostaje liczebnie słaba, zważywszy, że tylko około 12,9% pracowników najemnych deklaruowało przynależność związkową w 2019 roku<sup>85</sup>. Liczba aktywnych związków zawodowych spadła w porównaniu z 2012 rokiem; w tym samym czasie wzrosła liczba organizacji reprezentujących przedsiębiorców<sup>86</sup>. Nie bez znaczenia jest fakt, że w poczuciu blisko ¼ Polaków nie mają oni faktycznej swobody zrzeszania się w związki w swoim miejscu pracy, a przekonanie to jest wyraźnie wyższe wśród osób pracujących w przedsiębiorstwach prywatnych<sup>87</sup>. Przedstawiciele związków zawodowych niezbyt aktywnie dzielą się też wiedzą o naruszeniach praw pracowniczych z innymi organami; związkowcy byli autorami zaledwie 1,7% ogółu skarg, które wpłynęły do PIP w 2018 roku<sup>88</sup>.

Obecnie wśród Polaków popularna jest opinia (40%), że związki zawodowe nie są w stanie skutecznie bronić interesów pracowniczych<sup>89</sup>. Uczynienie ze związków zawodowych strażnika procedur sygnalizowania w organizacji i adwokata sygnalistów otwiera jednak szansę na wzmocnienie pozycji związkowców w organizacjach oraz zdobycie większego zaufania pracowników i społeczeństwa. Za sprawą dyrektywy mogą zyskać do tego kompetencje. W stronę szerszego wpasowania związków zawodowych w nowe regulacje zmierza też obywatelski projekt ustawy o ochronie sygnalistów, nakładający na pracodawcę obowiązek konsultowania wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach z istniejącymi w danym zakładzie pracy organizacjami związkowymi lub wyłonionymi przedstawicielami pracowników. Potrzebne jest jednak poparcie dla tych propozycji ze strony samych związków zawodowych, wśród których jedyną organizacją jednoznacznie opowiadającą się za

---

85 *Związki zawodowe w Polsce. Komunikat z badań*, CBOS 2019, nr 138, s. 1–2, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_138\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_138_19.PDF) [dostęp: 17 marca 2020].

86 *Partnerzy dialogu społecznego – związki zawodowe i organizacje pracodawców – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partnerzy-dialogu-spoecznego-zwiazki-zawodowe-i-organizacje-pracodawcow-wyniki-wstepne,16,1.html> [publikacja: 27 sierpnia 2019, dostęp: 23 października 2019].

87 *Naruszenia praw pracowniczych. Komunikat z badań*, CBOS 2019, nr 128, s. 7–8, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_128\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_128_19.PDF) [dostęp: 17 marca 2020].

88 *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r., op. cit.*, s. 208–209.

89 *Związki zawodowe w Polsce, op. cit.*, s. 11–12.

przyjęciem takich regulacji pozostaje NSZZ „Solidarność” 80<sup>90</sup>. Być może ciągle pokutuje tutaj przekonanie związkowców, wyrażane przez nich w wywiadach zrealizowanych przez Fundację Batorego w 2016 roku, że dla dobra pracowników korzystniej jest wzmacniać związki zawodowe, które mają silniejszą pozycję i większe od sygnalistów kompetencje do zajmowania się nadużyciami w miejscu pracy<sup>91</sup>.

---

90 Porozumienie Fundacji im. Stefana Batorego i NSZZ „Solidarność” 80 w sprawie wspólnych działań na rzecz obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Porozumienie\\_NSZZ\\_FBobr.jpg](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Porozumienie_NSZZ_FBobr.jpg) [dostęp: 2 października 2019].

91 G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, op. cit., s. 105-110.

## Widoki na lepszą politykę antykorupcyjną

Unijna regulacja ma zachęcić Europejczyków do reagowania na korupcję. Zgodnie z badaniami Eurobarometru aż 81% respondentów będących świadkami korupcji lub jej doświadczających przyznało, że nikomu nie zgłosiło tego faktu<sup>92</sup>. Tymczasem za sprawą korupcji maleją wpływy do budżetu UE, środki z unijnych funduszy są marnotrawione, a unijne mienie jest wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem. Niezależny ośrodek badawczy RAND Europe ocenia, że jeśli weźmie się pod uwagę zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio długookresowe skutki korupcji, to okaże się, że straty spowodowane korupcją dla rocznego PKB Unii wynoszą od 179 do 990 mld euro<sup>93</sup>.

Powiadamianie prokuratury lub innych odpowiednich organów nawet o tak poważnych przestępstwach, jak korupcja, nie jest w polskim społeczeństwie powszechnie akceptowane. Poparcie dla takich zachowań deklaruje 64% respondentów. Co więcej, w porównaniu do wcześniejszego badania z 2012 roku obserwujemy spadek poparcia dla sygnalistów zgłaszających korupcję na zewnątrz o 8 punktów procentowych oraz wzrost odsetka osób potępiających jej sygnalizowanie z 14% do 21%. Z punktu widzenia skuteczności państwa w edukacji antykorupcyjnej na przestrzeni ostatnich lat musi być to wynik dalece niesatysfakcjonujący. Chociaż sondażu Fundacji Batorego nie należy traktować jako miernika realizacji celu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, jakim jest realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, to jednak badanie to nie pokazuje w tym obszarze żadnych symptomów poprawy.

---

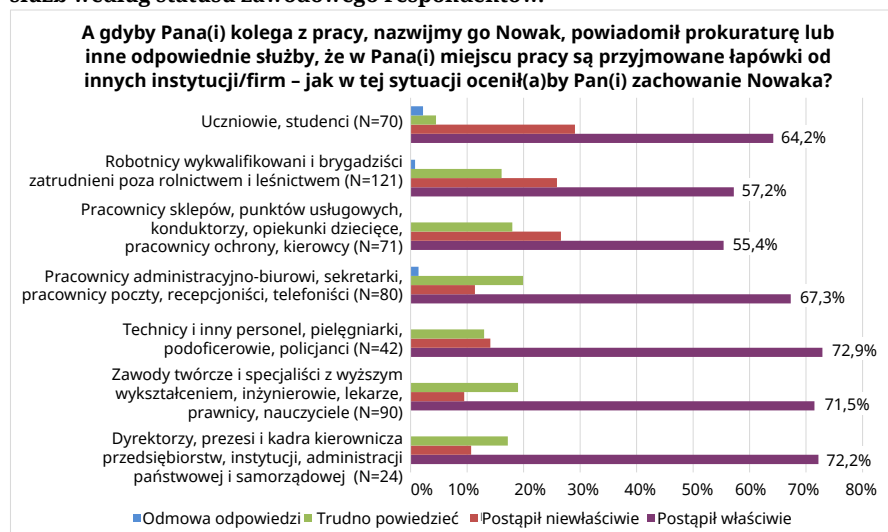
92 *Special Eurobarometer 470 – October 2017 „Corruption” Report, op. cit., s. 93.*

93 European Parliamentary Research Service, *The Cost of Non-Europe in the area of Organized Crime and Corruption, Annex II – Corruption*, s. 9, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU%282016%29579319\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf) [dokument datowany: marzec 2016, dostęp: 22 listopada 2019].

Jedną z niespełnionych do tej pory zapowiedzi programu pozostaje właśnie wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony sygnalistów. Sygnaliści stanowią ogromny potencjał, niewykorzystany dotąd systemowo w walce z korupcją. Potrafią zachowywać się w sposób nonkonformistyczny, mogą identyfikować przykłady zgubnych dla instytucji zjawisk kumoterstwa czy nepotyzmu, są w stanie przerwać znowę milczenia towarzyszącą korupcyjnym praktykom. Ostatni raport ACFE wskazuje, że zgłoszenia sygnalistów z wewnątrz, jak i spoza organizacji to najczęstszy sposób wykrywania oszustw. Z analizowanych 2690 przypadków z całego świata to właśnie informacje od sygnalistów w 40% doprowadziły do zainicjowania śledztw. Co drugi przypadek korupcji był ujawniany tą drogą<sup>94</sup>.

Nie bez znaczenia dla rosnącego zubożenia wobec problemu łapówkarstwa jest fakt, że kwestia ta przestała być w dyskursie publicznym traktowana jako jeden z najważniejszych problemów społecznych do rozwiązania i nie jest już wiodącym tematem w mediach, jak miało to miejsce choćby pod koniec lat 90. czy w okresie afery Rywina<sup>95</sup>. Szczególnie niepokojącym objawem regresu społecznej świadomości tego, jak reagować na korupcję, jest fakt, że uczniowie i studenci to grupa zawodowa, która w największym stopniu (29%) sprzeciwia się zgłaszaniu przypadków korupcji na zewnątrz organizacji.

**Wykres 7. Ocena postępowania sygnalisty zgłaszającego nadużycia do właściwych służb według statusu zawodowego respondentów.**



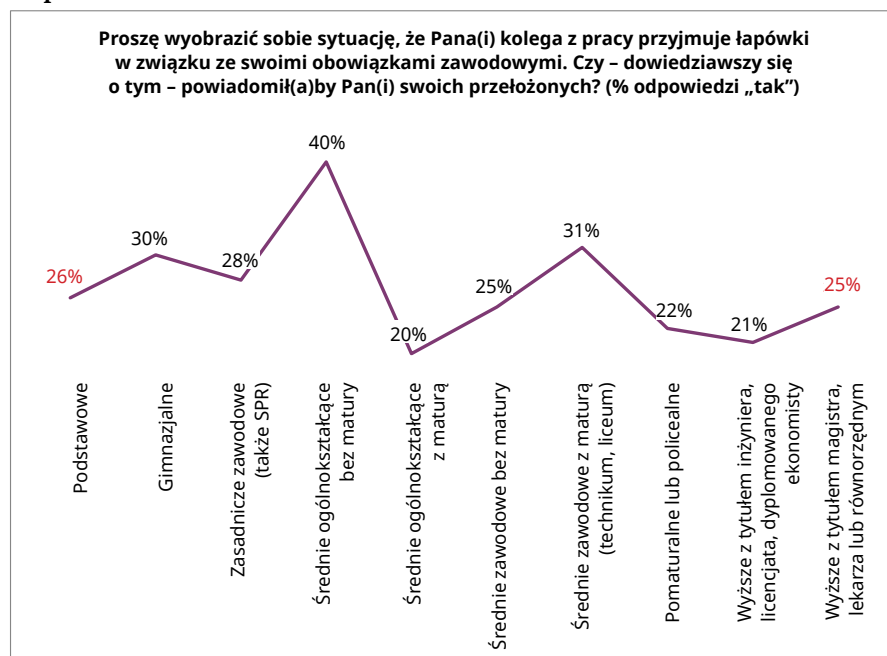
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej (omnibus) przeprowadzonego na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego 14–21 lutego 2019 roku, sygnalista.pl [dostęp: 2 kwietnia 2020].

94 Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the Nations...*, op. cit., s. 17–19.

95 Zob. G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 182–251.

Co więcej, zakładana przed badaniem prawidłowość, że im wyższe wykształcenie respondenta, tym większa jego gotowość do reagowania na praktyki korupcyjne, w świetle wyników sondażu z wykresu nr 8 nie znajduje potwierdzenia. Prawdopodobieństwo, że osoba z wykształceniem podstawowym poinformuje swojego przełożonego o łapówce wziętej przez kolegę, jest takie samo, jak w przypadku osoby z wykształceniem wyższym, co może świadczyć o tym, że wiedza na temat korupcji, jej szkodliwych aspektów i prawnych konsekwencji nie jest skutecznie przekazywana niezależnie od szczebla edukacji, ze studiami wyższymi włącznie. Pewne wysiłki podejmowane w tym zakresie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzące działalność wydawniczą<sup>96</sup> i szkoleniową nie są w stanie zapełnić luki w edukacji społeczeństwa, podobnie jak doraźne działania ze strony organizacji pozarządowych.

**Wykres 8. Gotowość do zgłoszenia korupcji przełożonemu według wykształcenia respondentów.**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej (omnibus) przeprowadzonego na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego 14–21 lutego 2019 roku, *op. cit.*

Potrzebne jest bardziej systemowe podejście, wpisanie zajęć z przeciwdziałania korupcji do programu szkół, stałe wsparcie dla lokalnych i krajowych

96 Zob. „Przegląd Antykorupcyjny. Pismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2016 [numer tematyczny: *Sygnaliści*], nr 2 (7), [https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przeglad\\_Antykorupcyjny\\_7.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przeglad_Antykorupcyjny_7.pdf) [dostęp: 12 listopada 2019].

organizacji społecznych zajmujących się profilaktyką antykorupcyjną, zaangażowanie po stronie pracodawców w przygotowanie i wdrażanie polityki walki z korupcją. Hiszpański projekt transpozycji dyrektywy podsuwa pomysł, aby do kompetencji urzędu w zakresie ochrony sygnalistów dodać też prowadzenie akcji informacyjnych zniechęcających do brania łapówek<sup>97</sup>. W ten sposób dyrektywa może dać nowy impuls do walki z korupcją w Europie, pokaże bowiem, że większa liczba podmiotów i obywateli może działać prewencyjnie w tym obszarze.

Według prawa (art. 304 kodeksu postępowania karnego) każdy ma społeczny obowiązek zgłaszania przestępstw korupcyjnych policji lub prokuraturze; dla obywateli obowiązek ten ma jednak charakter wyłącznie etyczny, gdyż jego niewypełnienie nie niesie ze sobą żadnych konsekwencji prawnych. Sankcje za niedotrzymanie tego obowiązku mogą dotknąć jedynie funkcjonariuszy publicznych, którzy i tak mają dużą szansę wyjść na tym lepiej, jeżeli naruszenia nie zgłoszą. Na niekorzyść stosowania normy prawnej działają istotne bariery przyczyniające się do niezgłaszania korupcji, które jako najważniejsze wymienili polscy respondenci Eurobarometru: trudność w jej udowodnieniu (35%), przewidywana bezkarność sprawców (26%) oraz niechęć do zdradzania kogokolwiek (26%). Polacy byli jedną z pięciu europejskich narodowości, które wskazywały na ostatnią przyczynę najczęściej, co koresponduje z omawianym wcześniej wykresem nr 3.

---

97 *Template for a Law on Full Protection of Whistleblowers, op. cit.*

# Zamówienia publiczne wyciągnięte na światło dzienne

Dyrektywa nie bez przyczyny obejmuje obszarem oddziaływania także zamówienia publiczne. Koszt ryzyka korupcji w europejskich zamówieniach publicznych Komisja Europejska szacuje na 5 mld euro rocznie<sup>98</sup>. Dla Polski najbardziej charakterystyczną formą korupcji jest „ustawianie” przetargów pod konkretnego oferenta, co dzieje się w wyniku przekupywania zamawiającego lub zmowy wśród wykonawców<sup>99</sup>. Dowodzą tego liczne afery ujawniane przez organy ścigania w sprawach łapownictwa, zmów przetargowych, przekraczania uprawnień przy udzielaniu zamówienia czy utrudniania przetargu. Ryzyko miliardowych strat z tytułu korupcji w przetargach tylko w ostatnich miesiącach dotknęło Poczta Polską<sup>100</sup>, spółkę PKP PLK<sup>101</sup> i wojsko<sup>102</sup>. Według diagnozy postawionej w Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 problematyczne obszary to: informatyzacja administracji publicznej, infrastruktura, ochrona zdrowia, obronność, energetyka oraz projekty finansowane ze środków unijnych<sup>103</sup>. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podkreśla, jak ważne dla minimalizowania ryzyka nadużyć już od etapu przygotowywania projektów jest zapewnienie, że zaangażowani

---

98 European Commission, *Impact Assessment...*, *op. cit.*, s. 17.

99 W. Wensink, J. Maarten de Vet, *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, s. 145, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0026/29834/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0026/29834/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf) [dokument datowany: 30 czerwca 2013, dostęp: 2 stycznia 2020].

100 PAP, *Wielomilionowa korupcja przy przetargach dla Poczty Polskiej? CBA zatrzymało 11 osób*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/cba-zatrzymalo-11-osob-ws-przetargow-dla-poczty-polskiej/21k3w4j> [publikacja: 11 czerwca 2019, dostęp: 29 grudnia 2019].

101 J. Madryas, *CBA zatrzymało 9 osób. Podejrzewa usiłowanie oszustwa na szkodę PLK na miliard złotych*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/cba-zatrzymala-9-osob-podejrzewa-usilowanie-oszustwa-na-szkode-plk-na-miliard-zlotych--92460.html> [publikacja: 25 czerwca 2019, dostęp: 2 stycznia 2020].

102 *Korupcja przy przetargach medycznych dla wojska. CBA zatrzymało dwie osoby*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-10-16/korupcja-przy-przetargach-medycznych-dla-wojska-cba-zatrzymalo-dwie-osoby/> [publikacja: 16 października 2019, dostęp: 29 grudnia 2019].

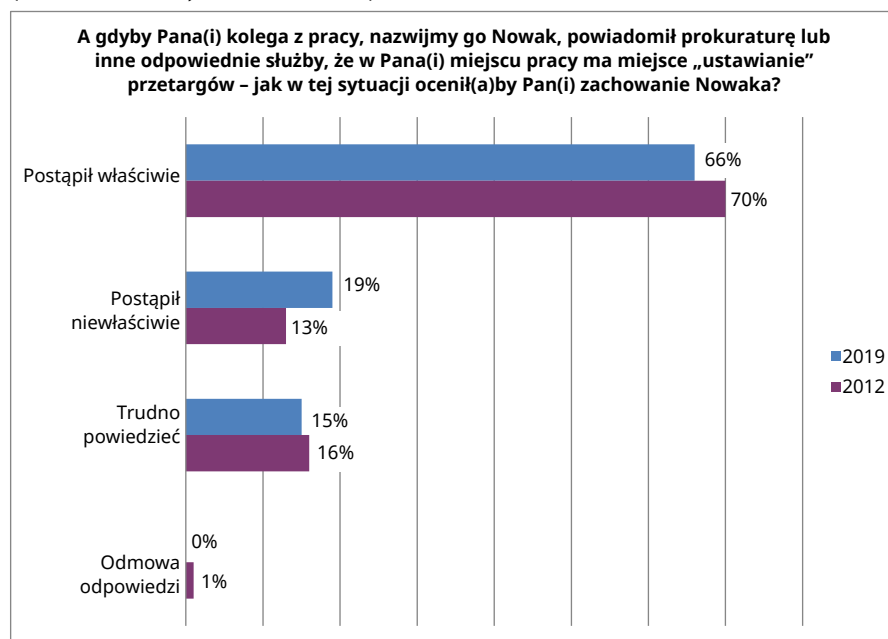
103 *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*, *op. cit.*, s. 14.



pracownicy są świadomi możliwości skorzystania z kanałów raportowania podejrzeń nadużyć, korupcji i działań zabronionych<sup>104</sup>.

Istnieją obiecujące analizy kosztów i korzyści, w jaki sposób ochrona sygnalistów może wpłynąć na rynek zamówień publicznych; zgodnie z przybliżonymi szacunkami w skali całej Unii pozwoli to na odzyskanie od 5,8 do 9,6 mld euro niewłaściwie wydatkowanych funduszy<sup>105</sup>. Z perspektywy unijnej szczególnie ważne jest, że niezasadne i niezgodne z prawem wydawanie środków unijnych w ramach zamówień szkodzi konkurencyjności europejskiego rynku i odstrasza potencjalnych inwestorów<sup>106</sup>.

**Wykres 9. Ocena postępowania sygnalisty zgłaszającego „ustawianie” przetargów (N dla 2019=1000, N dla 2012=1018).**



Źródło: G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Za sprawą nowej ukraińskiej ustawy antykorupcyjnej podmioty biorące udział w przetargach na Ukrainie o wartości przekraczającej 750 tys. euro mają

104 OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Fund*, s. 13, <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf> [publikacja datowana: 2019, dostęp: 4 stycznia 2020].

105 J. McGuinn, L. Rossi, M. Fernandes, *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement. Final Report*, European Commission 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en> [publikacja: 6 września 2017, dostęp: 22 listopada 2019].

106 European Commission, *Impact Assessment...*, op. cit., s. 17.

obowiązek wdrożenia bezpiecznych anonimowych kanałów raportowania nadużyć<sup>107</sup>. W Polsce modelowym rozwiązaniem w zakresie tworzenia polityki ochrony sygnalistów dla zamówień publicznych są procedury testowane w trakcie realizacji projektu „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa–Zawiercie” w ramach Paktu Uczciwości<sup>108</sup>. Wykonawca robót zobowiązał się do wprowadzenia procedur raportowania nadużyć dostępnych nie tylko dla własnych pracowników, ale też dla potencjalnych sygnalistów zewnętrznych: klientów, współpracowników, podwykonawców, kontrahentów i dostawców spółki<sup>109</sup>. Dodatkowo jego podwykonawcy zgodzili się w podpisanych z wykonawcą umowach przestrzegać jego standardów polityki ochrony sygnalistów i wprowadzić podobne procedury w swoich organizacjach.

W sondażu Fundacji Batorego respondenci odpowiadający na pytanie, jak zareagowaliby na zgłoszenie organom ścigania faktu ustawienia przetargu w ich instytucji, poparliby działania sygnalisty w 66%. Jest to wynik tylko nieznacznie gorszy niż w sondażu zrealizowanym siedem lat wcześniej, co oznacza, że postawy afirmujące ujawnianie poważnych nieprawidłowości w przetargach są obce ok. 1/3 społeczeństwa. Być może wynika to z faktu, że w ostatnich latach niespecjalnie rozwijane były procedury, które legitymizowałyby i wzmacniały działania sygnalistów w zamówieniach publicznych. O tym, że może być to obszar skutecznie monitorowany przez sygnalistów, świadczy niedawny przykład wdrożenia regulacji *whistleblowingu* na Łotwie<sup>110</sup>. W Polsce instytucją, która chce podejmować otwartą współpracę z sygnalistami, jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Urząd ten od 2017 roku zachęca do przekazywania informacji o zмовach przetargowych, ostatnio poprzez specjalną bezpieczną platformę<sup>111</sup>. W sprawach korupcyjnych odsyła jednak do prokuratury lub CBA.

---

107 *Ukraine adopts comprehensive whistleblower law*, <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/ukraine-adopts-comprehensive-whistleblower-law> [publikacja: 5 grudnia 2019, dostęp: 21 grudnia 2019].

108 G. Makowski, M. Waszak, *Pakt uczciwości. Czy to może działać w Polsce?*, „Zamawiający” 2018, nr 32, listopad–grudzień, [http://paktuczciwosci.pl/wp-content/uploads/2018/11/Zamawiajacy\\_Nr\\_32\\_Pakt\\_Uczciwosci\\_GrzegorzMakowski\\_MarcinWaszak.pdf](http://paktuczciwosci.pl/wp-content/uploads/2018/11/Zamawiajacy_Nr_32_Pakt_Uczciwosci_GrzegorzMakowski_MarcinWaszak.pdf) [dostęp: 27 grudnia 2019].

109 Według raportu ACFE blisko 1/3 zgłoszeń prowadzących do wykrycia oszustwa w organizacji pochodzi z zewnątrz. Zob. *Report to the Nations*, *op. cit.* [dostęp: 17 marca 2020].

110 *435 whistle-blower reports received in eight months in Latvia*, <https://bnn-news.com/435-whistle-blower-reports-received-in-eight-months-in-latvia-210841> [publikacja: 27 lutego 2020, dostęp: 27 lutego 2020].

111 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, serwis dla sygnalistów: <https://report.whistleb.com/pl/uokik> [dostęp: 5 stycznia 2020].

## Sygnaliści w służbach

Konsekwencje dyrektywy obejmą sektory gospodarki regulowane przez unijną legislację. Dla poprawy skuteczności walki z korupcją i patologiami życia publicznego w Polsce pożądane jest wprowadzenie podobnych mechanizmów także w innych obszarach funkcjonowania państwa, w tym przede wszystkim w sektorze bezpieczeństwa narodowego. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 sektor obronny został wymieniony jako jeden z obszarów o podwyższonym ryzyku wystąpienia korupcji, głównie w kontekście zamówień publicznych.

Historia pracownika amerykańskich służb wywiadowczych, który zgłosił problem nacisków prezydenta USA na prezydenta Ukrainy w sprawie wszczęcia śledztwa przeciwko głównemu kontrkandydatowi w wyborach i jego synowi, pokazuje, że procedury w służbach powinny przewidywać bezpieczne zgłaszanie nieprawidłowości. Natomiast testem ich wiarygodności jest to, czy pozostają podobnie skuteczne zarówno w stosunku do zwykłych funkcjonariuszy, jak i najważniejszych osób w państwie. Dzięki istnieniu odpowiedniej ścieżki zgłaszania informacje amerykańskiego sygnalisty mogły trafić do niezależnego inspektora powołanego dla wszystkich służb, a potem też do komisji parlamentarnej sprawującej cywilną kontrolę nad służbami i do opinii publicznej, co otworzyło dyskusję nad *impeachmentem*<sup>112</sup>.

Za przyznawaniem ochrony sygnalistom w armii, organach ścigania czy służbach specjalnych, z uwzględnieniem specyfiki ich działania i z zachowaniem tajności informacji szczególnie wrażliwych (np. tożsamości agentów), opowiadają się m.in. Rada Europy<sup>113</sup>, Transparency International<sup>114</sup> czy Blueprint for

---

112 M.J. Stern, *An Uncountable Office Crafted a Secret Law to Conceal the Whistleblower Complaints*, <https://slate.com/news-and-politics/2019/09/whistleblower-complaint-office-of-legal-counsel-secret-law.html> [publikacja 23 września 2019, dostęp: 23 września 2019].

113 Council of Europe, *Protection of whistleblowers...*, *op. cit.*, pkt II.5.

114 Transparency International, *International Principles...*, *op. cit.*, pkt 19.

Free Speech<sup>115</sup>. Postulat ten był również jednym z najmocniej podnoszonych przez uczestników wysłuchania publicznego, jakie odbyło się w 2018 roku na Uniwersytecie Warszawskim, a zostało zorganizowane przez Fundację Bato-rego<sup>116</sup>. Także globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (*The Tshwane Principles*) określają, że osoby pracujące w sektorze bezpieczeństwa, które chcą zgłosić nieprawidłowości obejmujące tajne informacje, powinny mieć taką możliwość zarówno wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz do organów nadzorujących służby<sup>117</sup>. Różnicowanie gwarancji ochrony sygnalistów w sektorze publicznym ze względu na kontakt z informacjami niejawnymi nie jest zasadne i przede wszystkim okazuje się niesprawiedliwe dla osób pracujących w służbach.

Dyrektywa nie obejmuje obszarem swojego zastosowania sfery bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich i pozostaje bez wpływu na prawodawstwo dotyczące informacji niejawnych. To istotna luka, która ogranicza możliwości ujawniania poważnych nadużyć zagrażających interesowi państwa. Ponadto trudno nie dostrzec, że środowisko służb jest dla sygnalistów szczególnie nieprzyjazne. Większa niż w przypadku osób zatrudnionych na umowę o pracę władza przełożonego nad funkcjonariuszem, w tym konieczność podporządkowania się zarządzeniom i poleceniom służbowym bez możliwości ich uzgadniania, powoduje dużą łatwość w stosowaniu wobec sygnalisty działań odwetowych. Jedną z najbardziej dokuczliwych form odwetu jest delegowanie funkcjonariuszy do jednostek oddalonych o kilkaset kilometrów od dotychczasowych miejsc pracy<sup>118</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat nagłaśnia przypadki funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w wyniku poinformowania o nieprawidłowościach, zwracając uwagę, że prowadzi to do tolerowania przez innych mundurowych naruszeń praw i wolności

---

115 Blueprint for Free Speech, *Blueprint Principles for Whistleblower Protection*, pkt. 18, <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2015/10/Blueprint-Principles-for-Whistleblower-Protection4.pdf> [dostęp: 20 września 2019].

116 *Raport ze społecznych konsultacji obywatelskiego projektu...*, op. cit., s. 4–7, [http://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2020/04/Raport-z-konsultacji-Projektu\\_OST.pdf](http://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2020/04/Raport-z-konsultacji-Projektu_OST.pdf) [publikacja 17 kwietnia 2020, dostęp: 17 kwietnia 2020].

117 *Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (Zasady z Tshwane)*, część VI, <http://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Zasady-z-Tswane.pdf> [publikacja: 12 czerwca 2013, dostęp: 27 lutego 2020].

118 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Delegowanie do odległych miejsc zatrudnienia. Ważny wyrok sądu ws. dyskryminacji*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/delegowanie-do-odleglych-miejsc-zatrudnienia-wazny-wyrok-sadu-ws-dyskryminacji> [publikacja: 23 sierpnia 2019, dostęp: 27 lutego 2020].

obywatelskich<sup>119</sup>. Przykłady te pokazują, jak trudno udowodnić przed sądem, że środki dyscyplinarne zmierzające do zwolnienia sygnalisty nie są w interesie służby, ale zostały podjęte po to, aby nie nagłaśniać faktów niewygodnych dla jego przełożonych<sup>120</sup>.

Na niekorzyść sygnalistów raportujących o problemach służb działa to, że informacje te zwykle objęte są klauzulami tajności. Jeżeli treść sygnału o naruszeniach podlega ochronie informacji niejawnych, to funkcjonariusz ma bardzo ograniczone możliwości obrony swoich racji i dobrego imienia przed zwierzchnikami oraz opinią publiczną, tak by nie narażać się w ten sposób na kolejne sankcje prawne. Tak stało się w przypadku trzech dyrektorów Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, którzy w liście do premiera alarmowali, że w KAS pracują osoby sabotujące działania operacyjne podejmowane przeciwko mafii VAT-owskiej i paliwowej<sup>121</sup>. Reakcją na ich raport przygotowany w celu naprawy funkcjonowania Ministerstwa Finansów, który obciążał m.in. wysokich oficerów służb, było zawiadomienie prokuratury w sprawie przekazania informacji niejawnych. Ostatecznie jeden z dyrektorów został z tego powodu odwołany, a pozostałych dwóch wycofało się z oskarżeń.

Inny przykład prześladowania sygnalistów na tym samym tle to historia majora informującego ministra obrony o naruszeniach prawa w Żandarmerii Wojskowej – postawiono mu zarzuty prokuratorskie o ujawnienie informacji osobom nieuprawnionym<sup>122</sup>. Dodatkowo ta historia pokazuje, że możliwości obrony sygnalisty mogą zostać ograniczone przez odmówienie jego pełnomocnikowi prawnemu dostępu do akt śledztwa, jeżeli zawierają informacje niejawne. Jest to sprzeczne z zasadami z Tshwane, które mówią o tym, że organ publiczny powinien ujawnić oskarżonemu i jego pełnomocnikowi wszelkie informacje konieczne do zapewnienia rzetelnego procesu, nawet jeżeli są

---

119 *Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ochrony zwalnianych funkcjonariuszy zgłaszających nieprawidłowości w służbach mundurowych*, sygn. WZF.7043.63.2019.TO, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20Sygnali%C5%9Bci%20w%20s%C5%82u%C5%BCbach%20mundurowych%202019.pdf> [publikacja: 22 stycznia 2020, dostęp: 27 lutego 2020].

120 Zob. *Komendant miał prawo zwolnić sygnalistę. Wyrok białostockiego sądu*, <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,25066967,komendant-mial-prawo-zwolnic-sygnaliste-wyrok-bialostockiego.html?disableRedirects=true> [publikacja: 7 sierpnia 2019, dostęp: 27 lutego 2020].

121 M. Gierszewski, *Dyrektorzy MF i KAS ostrzegli Morawieckiego przed M. Banasiem*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Polityka/Dyrektorzy-MF-i-KAS-ostregali-Morawieckiego-przed-M.-Banasiem-news-Radia-ZET> [publikacja: 18 listopada 2019, dostęp: 27 lutego 2020].

122 Więcej o historii majora Roberta Pankowskiego: P. Ławiński, E. Żemła, M. Wyrwał, *Major Żandarmerii Wojskowej: ta formacja nie stoi na straży prawa, lecz chroni przestępców w mundurach*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/major-zandarmerii-wojskowej-ta-formacja-nie-stoi-na-straży-prawa-lecz-chroni/49bnz3e> [publikacja: 18 stycznia 2018, dostęp: 31 lipca 2019].

tajne<sup>123</sup>. Obie historie pokazują, że nawet jeżeli funkcjonariusze publiczni o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa informują jedynie wąskie grono decydentów, w którego kompetencjach jest zastosowanie środków naprawczych, to i tak stają się ofiarami postępowań prokuratorskich.

## O ochronę ponad standard minimum. Anonimowość i dostęp do pomocy prawnej

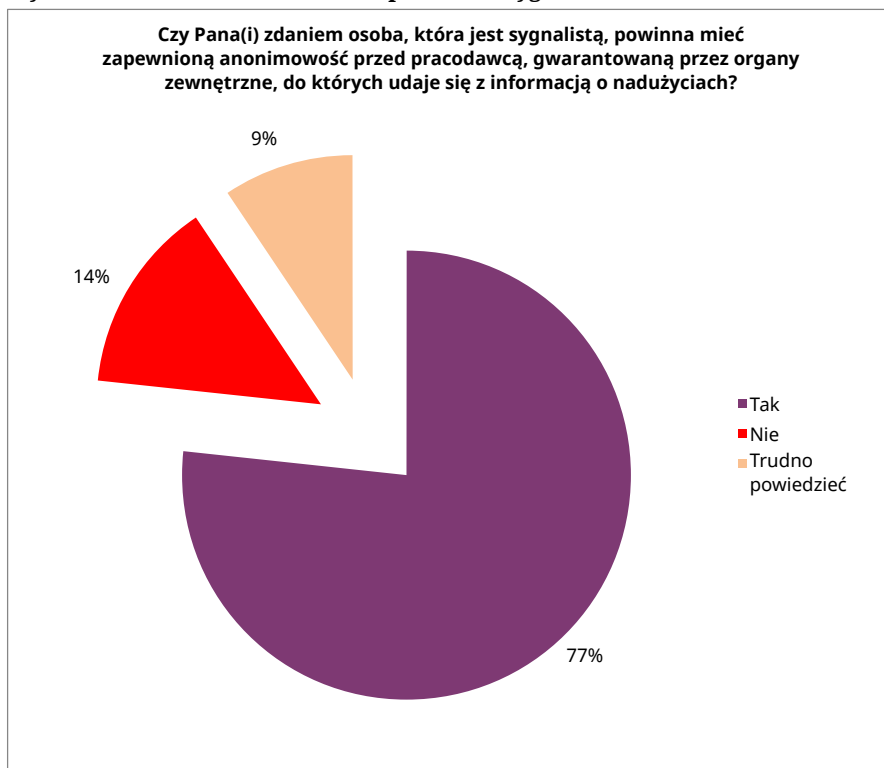
Dyrektywa zawiera sporą liczbę tzw. klauzul otwierających, które pozostawiają w kompetencji państw członkowskich decyzję, czy i w jakich innych obszarach niektóre z jej zaleceń mają być stosowane. Uważam, że w przypadku jej transpozycji właściwe będzie zastosowanie zasady *gold-plating*, prowadzącej do poszerzenia dostępności środków ochrony i wsparcia sygnalistów ponad narzucony w dyrektywie zakres, bez zmiany istoty regulacji.

Jednym z najważniejszych aspektów zgłaszania jest możliwość zachowania poufności przez sygnalistę. Naruszenie tej poufności, a także zgłaszanych przez niego informacji traktowane jest w regulacjach *whistleblowingu* bardzo poważnie, jako rzecz surowo zabroniona i karana. Dyrektywa dopuszcza ujawnienie tożsamości osoby zgłaszającej tylko wtedy, kiedy jest to koniecznym i proporcjonalnym środkiem w kontekście dochodzeń prowadzonych przez organy lub w przypadku postępowań sądowych, zwłaszcza zagwarantowania prawa do obrony osobom, których dotyczy zgłoszenie. Szczególną formą poufności jest anonimowość, oznaczająca ni mniej, ni więcej, że tożsamość sygnalisty pozostaje nikomu nieznaną. Podczas konferencji inaugurującej powstanie organizacji Whistleblowing International Network w Glasgow jeden z najsłynniejszych sygnalistów ostatnich lat – Antoine Deltour – dzięki któremu wyszła na jaw afera LuxLeaks, zauważył, że nie ma lepszego środka ochrony sygnalistów aniżeli anonimowość, i jako taką warto ją stosować, nawet jeżeli w ten sposób zwalnimy osobę zgłaszającą z odpowiedzialności za słowo.

Dyrektywa dopuszcza – ale nie nakazuje – procedowanie zgłoszeń anonimowych, które mogą stać się podstawą do wszczęcia działań następczych. Istnieją poważne argumenty za tym, aby uznanie zgłoszeń anonimowych, jako równoważnych do zgłoszeń imiennych, rekomendować też polskim władzom. Dotychczasowa implementacja rozporządzenia UE w sprawie nadużyć na rynku oraz dyrektywy w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu poskutkowały

wprowadzeniem do sektora bankowego i finansowego anonimowych procedur zgłaszania naruszeń prawa i standardów etycznych. Nie ma powodu, dla którego anonimowe sygnały nie miałyby być akceptowane także w innych obszarach.

**Wykres 10. Stosunek Polaków do zapewnienia sygnaliście anonimowości (N=1000).**



**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

Anonimowość może ośmielać pracowników do reakcji, szczególnie wobec realnego ryzyka stygmatyzowania sygnalistów przez otoczenie, o czym była mowa w pierwszej części analizy. Badania przeprowadzone przez Fundację Batorego w 2012 roku pokazały, że respondenci będący świadkami łamania prawa przez kolegów z pracy najchętniej powiadomiliby o tym fakcie przełożonego oraz zewnętrzne organy w sposób dyskretny i anonimowy<sup>124</sup>. To na anonimowych zgłoszeniach często opierają swoje śledztwa organy ścigania. W 2018 roku anonimowe informacje o nieprawidłowościach stanowiły pod-

124 *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych*, Warszawa 2012, s. 5, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport\\_Sygnalisci.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf) [data publikacji: kwiecień 2012, dostęp: 22 października 2019].



stawę do wszczęcia przez Centralne Biuro Antykorupcyjne 6,33% analiz przedkontrolnych i aż 33,33% spraw kontrolnych<sup>125</sup>. Na podstawie anonimowych skarg działania kontrolne podejmuje też Państwowa Inspekcja Pracy – w 2018 roku stanowiły one 13,7% wszystkich zgłoszeń do PIP<sup>126</sup>.

Dyrektywa także docenia anonimowych sygnalistów, zastrzegając, że jeżeli osoba, która zgodnie z prawem zgłosi informację anonimowo, a mimo to zostanie później zidentyfikowana i doświadczy działań odwetowych, powinna mieć zapewnioną ochronę na takich samych zasadach, jak osoba, która zgłasza coś, posługując się własnym nazwiskiem.

Respondenci w wyraźnej większości nie mieli nic przeciwko gwarancjom anonimowości dla sygnalistów, którzy z informacjami udają się wprost do organów ścigania. Osobną kwestią pozostaje, czy organy zewnętrzne chcą i potrafią skutecznie zatroszczyć się o ochronę tożsamości sygnalisty przed pracodawcą, co w innym badaniu podawali w wątpliwość związkowcy<sup>127</sup>.

Raport NAVEX Global, analizujący dane z 2479 organizacji na całym świecie korzystających z systemów raportowania nadużyć w 2017 roku, zadaje kłam przekonaniu, że zgłoszenia anonimowe są z natury niewiarygodne, składają się przede wszystkim z „hejtu” i dlatego nie warto się nimi zajmować. Porównanie zgłoszeń imiennych z anonimowymi pokazało, że w pierwszej grupie 50% przekazanych informacji potwierdziło się, podczas gdy w grupie anonimów uzasadnionych było 39% zgłoszeń<sup>128</sup>. Wyłączenie zgłoszeń anonimowych z procedur identyfikowania nadużyć może doprowadzić zatem do utraty poważnej liczby informacji, bez których działania nielegalne i nieetyczne w organizacji będą trwały, być może do czasu, aż nie zajmą się nimi organy ścigania. Sytuacja, kiedy zlekceważenie anonimu zemściło się na organizacji, miała miejsce ostatnio w mieście stołecznym Warszawa<sup>129</sup>. Blueprint for Free Speech opowiada się za tym, aby zgłoszenia anonimowe były traktowane i roz-

---

125 Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2018 r., Warszawa 2019, s. 25–32, [https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty\\_pdf/Informacja%202018%20.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja%202018%20.pdf) [dostęp: 19 lutego 2020].

126 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r., op. cit., s. 208.

127 G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, op. cit., s. 97.

128 C. Penman, *2018 Ethics & Compliance Hotline and Incident Management Benchmark Report*, s. 24–25, [https://help.navexglobal.com/epim/resources/pdf/files/2018\\_e\\_\\_c\\_report.pdf](https://help.navexglobal.com/epim/resources/pdf/files/2018_e__c_report.pdf) [dostęp: 17 września 2019].

129 Informacja sygnalisty dotyczyła nieprawidłowości w działaniu burmistrza dzielnicy Włochy i wyszła na jaw po tym, jak został już zatrzymany za przyjęcie dużej łapówki. P. Halicki, *Był donos na burmistrza dzielnicy Włochy, ale został zignorowany. Trzaskowski reaguje*, <https://warszawa.onet.pl/byl-donos-na-burmistrza-dzielnicy-wlochy-ale-zostal-zignorowany-trzaskowski-reaguje/qldp22j> [publikacja: 31 października 2019, dostęp: 22 listopada 2019].

patrywane jak każde inne<sup>130</sup>. Pełna anonimowość może też zniechęcić pracodawcę do koncentrowania się na źródle informacji i skłonić go do zaniechania „polowań” na sygnalistę, czego przypadki opisywały media<sup>131</sup>.

Innym aspektem ochrony sygnalistów, o którym wspomina dyrektywa w sposób niezobowiązujący dla państw członkowskich, jest doradztwo prawne. Regulacja nakazuje państwu członkowskim zapewnienie osobom zainteresowanym dostępem do nieodpłatnych, bezstronnych i poufnych informacji o prawach chroniących sygnalistów, sposobie ich stosowania oraz praktycznych aspektach zgłaszania nadużyć. Zakres takich porad może zostać poszerzony właśnie o doradztwo prawne, umożliwiające indywidualne wsparcie dla osób chcących zgłosić nadużycie lub doświadczających represji w wyniku zgłoszenia.

W obliczu rozbudowy systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, do czego impuls dała ostatnia nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej<sup>132</sup>, w pełni uzasadnione jest też otwarcie do niego dostępu osobom, którym dyrektywa daje prawo do ochrony i które chcą z ochrony skorzystać. Możliwość otrzymania porady prawnej zakłada m.in. obywatelski projekt ustawy o ochronie sygnalistów. Im bardziej niejasne i rozproszone w wielu aktach prawnych będą przepisy, tym potrzeba doradztwa okaże się silniejsza. Należy brać pod uwagę, że sygnalista może dokonać błędnej kwalifikacji czynu zabronionego lub zgłosić go w sposób, który nie spełni warunków ochrony określonych w przepisach. Brak rozeznania we własnej sytuacji prawnej naraża na negatywne konsekwencje zarówno sygnalistę, jak i osobę, której zgłoszenie dotyczy. Ryzyko to może zostać ograniczone przez łatwy dostęp do indywidualnej i nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>133</sup>.

Respondenci wypowiadający się na ten temat w sondażu Fundacji Batorego wyrazili dość zdecydowany pogląd, iż sygnalistom powinien przysługiwać dostęp do pomocy prawnej zapewnianej bezpłatnie przez państwo, w której zakres wchodziłyby porady odnoszące się do zamiaru zgłoszenia lub skutków już zgłoszonego nadużycia jeszcze na etapie przedsądowym. Tego rodzaju

---

130 Blueprint for Free Speech, *Blueprint Principles for Whistleblower Protection*, op. cit., pkt 8.

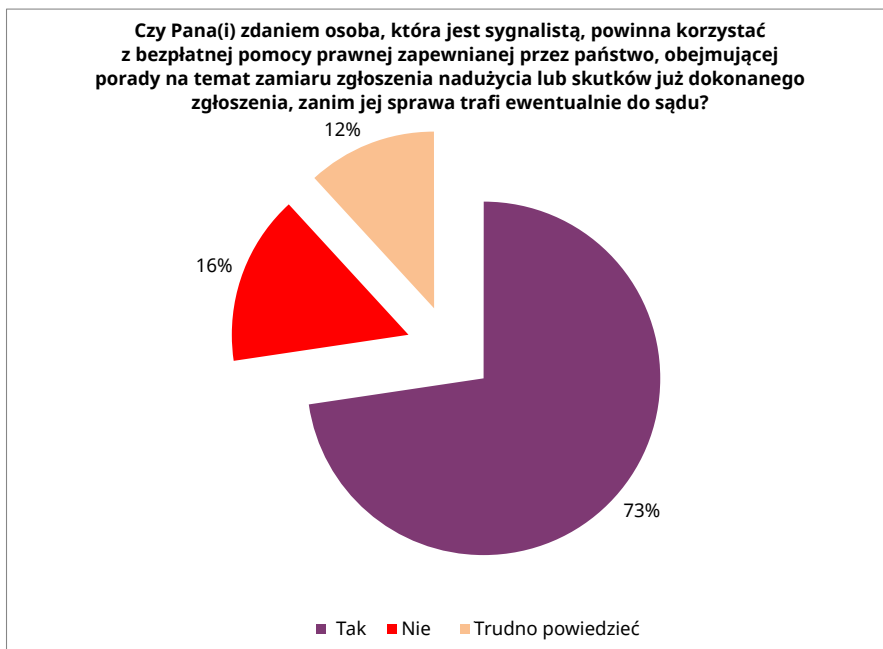
131 J. Brzuszkiewicz, *Państwowa Inspekcja Pracy szuka sygnalisty w swoich szeregach*, <https://wyborcza.pl/7,87648,24186754,panstwowa-inspekcja-pracy-szuka-sygnalisty-w-swoich-szeregach.html?disableRedirects=true> [publikacja: 19 listopada 2018, dostęp: 19 lutego 2020].

132 J. Metko, *Nieodpłatne porady prawne i porady obywatelskie będą bardziej powszechne*, „Wspólnota” 2019, nr 18, s. 40–42.

133 *Uzasadnienie do Obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów*, sygnalista.pl.

mechanizm pomocy może liczyć na poparcie zdecydowanej większości, bo ponad 70% Polaków.

**Wykres 11. Stosunek Polaków do przyznania sygnalistom bezpłatnej przedsądowej pomocy prawnej (N=1000).**



**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

## Prawo społeczeństwa do informacji

Zgodnie z filozofią regulacji *whistleblowingu*, znaną z anglosaskiego ustawodawstwa, a posługującą się koncepcją *three-tiered model*, która została zaadoptowana na potrzeby dyrektywy, wewnętrzne procedury zgłaszania nadużyć mają zachęcać sygnalistów do informowania najpierw organizacji, której nadużycia dotyczą i która jest w stanie nad nimi zapanować. Druga dostępna sygnalistom ścieżka polega na wyjściu z informacjami poza organizację do właściwych organów państwa. Ostatnia „instancja” to zawiadomienie opinii publicznej. Dyrektywa rozumie pod tym pojęciem działania z wykorzystaniem platform i mediów społecznościowych oraz udanie się do mediów, urzędników, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych, organizacji zawodowych i biznesowych. W ten sposób ma zostać zapewniona możliwość rozliczenia organizacji przed społeczeństwem, kiedy jej działania zagrażają interesowi publicznemu<sup>134</sup>. Ochrona sygnalisty w ostatnim przypadku często obwarowana jest dodatkowymi warunkami. Jednocześnie ryzyko, które ponosi, publicznie ujawniając informacje z wnętrza własnej organizacji, jest wtedy niewątpliwie największe.

Według dyrektywy sygnalista dokonujący ujawnienia publicznego jest uprawniony do otrzymania ochrony, jeżeli wcześniej powiadomił swoją organizację i/lub właściwe organy, a mimo to naruszeniu nie zaradzono, nie zostało ono prawidłowo ocenione, zbadane lub też nie podjęto wobec niego odpowiednich działań następczych. Sama ocena działań następczych jest kwestią indywidualną, w której trudno o obiektywne kryteria, zależy bowiem od okoliczności sprawy i charakteru przepisów, jakie zostały naruszone. Trudno nie mieć obaw, że uznanie sposobu, w jaki dana organizacja zajęła się zgłoszeniem, za odpowiedni lub nieodpowiedni może być łatwo kwestionowane przez każdą ze stron. Zwłaszcza że według dyrektywy za odpowiednią należy uznać także decyzję właściwych organów o umorzeniu procedury wyjaśniającej

---

134 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment*, Burlington 2006, s. 283–285.

w przypadku naruszeń niewielkiej wagi, które nie wymagają działań następczych. Od tego, jak rozumieć będą naruszenia „niewielkiej wagi” właściwe organy, zależeć będzie wyjaśnienie sprawy i bezpieczeństwo sygnalistów ujawniających informacje bezpośrednio opinii publicznej.

Po spełnieniu wyżej wymienionych warunków sygnalista powinien w świetle prawa móc ujawnić nadużycia publicznie, niejako „odwołać się” bezpośrednio do społeczeństwa, wskazując na niewystarczające działania właściwych organów lub/i własnej organizacji. Obecnie osoba, która w charakterze świadka przestępstwa zgłasza je do organów ścigania, nie ma statusu pokrzywdzonego, a zatem nie może odwołać się od decyzji prokuratora, jeśli ten odmówi wszczęcia śledztwa lub je umorzy<sup>135</sup>. Nowa regulacja może sprawić, że demokratyczna kontrola nad organami będzie ściślejsza w tym sensie, że niepodjęcie przez te organy wystarczających działań wyjaśniających w reakcji na powiadomienie o naruszeniu sprawy, iż „w prawie” będzie sygnalista ujawniający informacje, jakimi dysponowały organy, bo tym samym wskaże na ich zaniedbania. Niezależnie od tego działaniom właściwych organów może przyglądać się instytucja sprawująca nadzór nad całym systemem ochrony sygnalistów, jeżeli zostanie ona powołana.

Dyrektywa określa też nadzwyczajne okoliczności, w jakich sygnaliście wolno zaalarmować opinię publiczną z pominięciem wcześniejszych szczebli. Należą do nich sprawy niecierpiące zwłoki, które stwarzają bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego albo ryzyko wystąpienia nieodwracalnej szkody, np. zagrożenie dla integralności cielesnej danej osoby. Inne okoliczności uzasadniające publiczne ujawnienie to sytuacje, kiedy sygnalista ma uzasadnione podstawy przypuszczać, że za zgłoszenie naruszenia organom właściwym grozi mu odwet lub też organ prawdopodobnie nie zaradzi skutecznie naruszeniu z uwagi na specyfikę sprawy, która umożliwia ukrycie lub zniszczenie dowodów, znowę między organem a sprawcą naruszenia lub nawet udział organu w naruszeniu. Poza reżimem dyrektywy pozostają kontakty z prasą, jeżeli regulują je już przepisy krajowe o ochronie wolności wypowiedzi i informacji.

Wykres nr 5 sugerował, że Polacy raczej nie traktują mediów jako naturalnego powiernika spraw dotyczących naruszeń ich własnej organizacji. Być może zaufanie do mediów w Polsce nie jest na tyle wysokie, jak choćby Słowaków, którzy w 2016 roku, pytani o to, do kogo udaliby się po pomoc, gdyby w wyniku

---

135 Zob. Pismo Prezesa Związku Pracodawców „Partnerstwo dla Innowacji” Dariusza Ziemińskiego do Ministerstwa Sprawiedliwości z 12 lutego 2019 roku, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12320403/12565609/12565612/dokument383440.pdf> [dostęp: 17 marca 2020].

zgłoszenia korupcji utracili pracę, w 18% odpowiedzi wybrali media, co było trzecim najczęstszym wyborem po policji i inspekcji pracy<sup>136</sup>. Z drugiej strony, badania Eurobarometru pokazują, że poziom wiary Polaków w to, że media mogłyby się zająć ich zgłoszeniem przypadku korupcji, nie odbiega od średniej unijnej, a nawet jest nieznacznie wyższy<sup>137</sup>.

Prawo szwedzkie wprost wskazuje, że urzędnicy państwowi mają prawo otwarcie komunikować mediom, co ich niepokoi, i nie mogą być za to karani. Gdy zgłoszenie jest anonimowe, pracodawcy nie wolno dochodzić, kto jest źródłem informacji przekazanej mediom<sup>138</sup>. Wzmacnia to obywatelską kontrolę nad sektorem publicznym. Wydaje się, że właśnie prawo do krytyki powinno być szczególnie gwarantowane, kiedy mamy do czynienia z podmiotami, które realizują zadania publiczne. Należy przypomnieć, że dzięki informacjom od *insiderów* dziennikarze nagłośnili sprawy m.in. szkodliwych skutków przyjęcia kontrowersyjnej ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej dla stosunków polsko-amerykańskich<sup>139</sup>, marnotrawienia środków publicznych na niezrealizowane inwestycje Służby Więziennej<sup>140</sup>, korupcji w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych<sup>141</sup>. We wszystkich tych przypadkach sygnaliści sami stali się przedmiotem wewnętrznych śledztw instytucji, a gdy ich tożsamość została ujawniona, także obiektem represji.

Sygnalistów uznaje się za jedno z najważniejszych źródeł informacji dla dziennikarzy śledczych. Tymczasem organy ścigania w Polsce potrafiły naciskać na zwolnienie z tajemnicy dziennikarskiej redaktorki rozmawiającej z prokuratorami krytycznymi wobec zmian w tej instytucji, mimo że może zrobić to

---

136 *Prieskum verejnej mienky. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu pre Transparency International Slovensko*, maj 2016, [http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/06/FOCUS-Sprava\\_TIS\\_maj2016.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/06/FOCUS-Sprava_TIS_maj2016.pdf) [dostęp: 31 lipca 2019].

137 *Special Eurobarometer 470 – October 2017 „Corruption” Report*, op. cit., s. 106.

138 G. Wallin, *New Swedish legislation protects whistleblowers*, <http://www.nordiclabourjournal.org/i-fokus/in-focus-2016/collective-decision-making/article.2016-11-14.2173050896> [publikacja: 16 listopada 2016, dostęp: 25 grudnia 2019].

139 A. Gajcy, A. Stankiewicz, *Amerykańskie sankcje wobec polskich władz*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sankcje-usa-z-powodu-ustawy-ipn-uderza-w-andrzej-a-dude-i-morawieckiego/qv9mme6> [publikacja: 5 marca 2018, dostęp: 27 listopada 2019].

140 M. Wyrwał, M. Baczyński, *Kolejne zawiadomienie do NIK ws. nieprawidłowości w Służbie Więziennej. Chodzi o setki tysięcy złotych*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/kolejne-zawiadomienie-donik-ws-nieprawidlowosci-w-sluzbie-wieziennej-chodzi-o-setki/ms83vde> [publikacja: 24 stycznia 2020, dostęp: 27 lutego 2020].

141 M. Krzymowski, *Wielki strach w fabryce dokumentów*, <https://www.newsweek.pl/polska/wielki-strach-w-fabryce-dokumentow-co-sie-dzieje-w-pwppw/fm2jp1t> [publikacja: 24 lipca 2016, dostęp: 27 listopada 2019].

wyłącznie sąd w określonych przypadkach<sup>142</sup>. W wyniku dyrektywy dziennikarze uzyskają dodatkowe możliwości obrony przed presją władzy na ujawnienie tożsamości zgłaszających się do nich sygnalistów<sup>143</sup>.

Zarówno przeciwko dziennikarzom, jak i ich źródłom wytaczane są procesy o naruszenie dóbr osobistych na podstawie kodeksu cywilnego i o zniesławienie na podstawie kodeksu karnego. Przepisy, które na to pozwalają, wykorzystywane w złej wierze mogą stać się narzędziem cenzury mediów i zastraszania sygnalistów. Przykładów na poparcie tej tezy nie brakuje, wystarczy wspomnieć nałożony na „Tygodnik Zamojski” zakaz publikowania informacji na temat miejskiej spółki w związku z nieprawidłowościami w przetargach<sup>144</sup> czy grożenie przez dowódców Żandarmerii Wojskowej pozwami o naruszenie dóbr osobistych sygnaliście zgłaszającemu m.in. defraudację środków publicznych i *mobbing*, a także żądanie zakazu publikacji artykułów prasowych na ten temat<sup>145</sup>. Dziennikarze ujawniający niekorzystne dla dużych koncernów informacje skazywani są za zniesławienie prawomocnymi wyrokami sądu<sup>146</sup>. Ciężące na nich wyroki i kary grzywny mogą odstraszać, a w przypadku zakazu wykonywania zawodu dziennikarza nawet uniemożliwiać dalsze podejmowanie tematów, którymi narażają się bogatym korporacjom i wpływowym osobom.

Szczególnie dotkliwym narzędziem walki z sygnalistami, na podstawie którego procesy wytaczane są często dziennikarzom, może być art. 212 kodeksu karnego. Ustanawia on kary nawet do roku więzienia dla ludzi pomawiających osoby lub instytucje o zachowania albo cechy, które mogą poniżyć je w oczach opinii publicznej lub narażić na utratę społecznego zaufania. Każda ujawniona przez sygnalistę informacja może mieć ten skutek, że nadwyręży

---

142 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie działań zmierzających do zwolnienia z tajemnicy dziennikarskiej redaktor Ewy Ivanovej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-sprawie-dzialan-zmierzajacych-do-zwolnienia-z-tajemnicy-red-Ivanovej> [publikacja: 8 kwietnia 2019, dostęp: 22 września 2019].

143 M. Inman, C. Gonzalez, C. Quinones, *Implementing the new EU Whistleblower Directive...*, *op. cit.*, s. 20.

144 J. Stawiany, „Tygodnik Zamojski” z sądowym zakazem publikacji na temat miejskiej spółki, [https://www.press.pl/tresc/59433,\\_tygodnik-zamojski\\_-z-sadowym-zakazem-publicacji-nt\\_-miejskiej-spolki](https://www.press.pl/tresc/59433,_tygodnik-zamojski_-z-sadowym-zakazem-publicacji-nt_-miejskiej-spolki) [publikacja: 22 listopada 2019, dostęp: 19 grudnia 2019].

145 E. Żemła, M. Wyrwał, *Dowódcy Żandarmerii Wojskowej chcieli zakneblować usta sygnaliście. Sąd oddalił ich wniosek*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/zandarmeria-wojskowa-chciala-zakneblowac-usta-sygnaliscie-sad-oddalil-wniosek/z563q5c> [publikacja: 19 września 2018, dostęp: 6 stycznia 2020].

146 P. Żytnicki, *Dziennikarka, która opisała mobbing w fabryce Amiki, skazana. Zdecydowały dwa zdania*, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,25716182,dziennikarka-ktora-opisala-mobbing-w-fabryce-amiki-skazana.html?disableRedirects=true> [publikacja: 20 lutego 2020, dostęp: 28 lutego 2020].

zaufanie lub zepsuje wizerunek instytucji, w której nadużycia są praktykowane i tolerowane. Gdyby osoby te kierowały się tzw. ostrożnością procesową, nie decydowałyby się na alarmowanie opinii publicznej o działaniach niepożądanych z perspektywy dobra wspólnego. Czy jednak w interesie społecznym jest to, aby prawo je od tego odwodziło?

Transpozycja dyrektywy ma zabezpieczać sygnalistów przed postępowaniami prawnymi, które mogą być przeciwko nim wytaczane. Dlatego uzyskają prawo wnoszenia o umorzenie postępowań w sprawie oskarżeń o zniesławienie, naruszenie praw autorskich, naruszenie tajemnicy, naruszenie przepisów o ochronie danych, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa lub roszczeń odškodowawczych. To na osobie wszczynającej postępowanie przeciwko sygnaliście będzie spoczywał ciężar udowodnienia, że nie spełnił on wymaganych dyrektywą warunków. Dodatkową gwarancją ochrony ma być wyłączenie w stosunku do sygnalistów działania tzw. klauzul kneblujących (ang. *gagging clauses*) w umowach z pracodawcą, zobowiązujących do zachowania lojalności i poufności. Nie będzie można ich używać jako podstawy do uniemożliwienia zgłoszenia, odmowy ochrony lub karania osób zgłaszających. Tym samym sygnaliści nie poniosą odpowiedzialności prawnej za ujawnianie informacji zgodnie z dyrektywą, jeżeli było to konieczne do ujawnienia naruszenia, bez względu na to, czy mamy na myśli odpowiedzialność cywilną, karną, administracyjną, czy związaną z zatrudnieniem.

Prawo sygnalistów do ujawnienia publicznego gwarantuje, że zasada jawności życia publicznego i ochrona swobody życia publicznego pozostają respektowane, podobnie jak wolność prasy, jeżeli mamy do czynienia ze zgłoszeniem do mediów<sup>147</sup>. Ta forma obywatelskiej kontroli pozwala patrzeć na ręce władzy i pilnować, aby w sposób prawidłowy wypełniała ona zadania publiczne. Przypomina, że interes społeczny stoi ponad interesem każdej władzy, która skłonna jest do ukrywania niewygodnych dla siebie faktów.

Należy pamiętać, że publiczne ujawnienie naruszenia to działanie w interesie wartości demokratycznych, takich jak jawność, prawo do informacji i swoboda wypowiedzi, jednak z szacunkiem dla prawa pracodawcy do zarządzania swoją organizacją i do działania w jej interesie (np. ochrony własności intelektualnej). Na konieczność zbalansowania tych racji zwracała uwagę w swoich rekomendacjach m.in. Rada Europy<sup>148</sup>. Z tego względu także dyrektywa

---

147 Zob. *Uzasadnienie do Obywatelskiego projektu ustawy...*, *op. cit.*

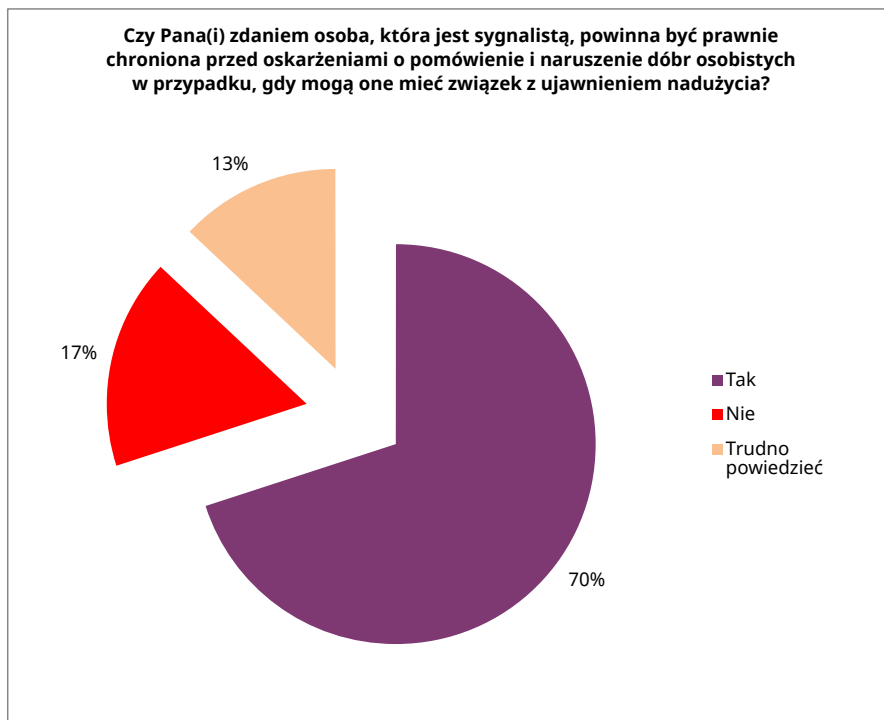
148 Council of Europe, *Protection of whistleblowers*, *op. cit.*, s. 28.



wielokrotnie podkreśla, że ujawnieniu publicznemu powinny podlegać wyłącznie informacje, bez których zgłoszenie naruszenia nie byłoby możliwe.

Polacy wyrażają się pozytywnie o przyznaniu sygnalistom prawnej ochrony przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych w przypadku, gdy mogą one mieć związek z ujawnieniem nadużycia: 70% badanych poparło takie rozwiązanie, zaś sprzeciwiło się 17%. Niewielki odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (13%) oznacza, że pytanie nie sprawiło respondentom trudności interpretacyjnych.

**Wykres 12. Stosunek Polaków do ochrony sygnalistów przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych (N=1000).**



**Źródło:** G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i...*, op. cit.

## Podsumowanie

Transpozycja dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej może pozytywnie przyczynić się do walki z korupcją oraz innymi patologiami sektora publicznego i prywatnego, na których budżet unijny traci miliardy euro rocznie. Wymusi także w instytucjach publicznych zmiany proceduralne i organizacyjne, które być może zaowocują zmianą kultury organizacyjnej na bardziej sprzyjającą wyrażaniu opinii, przejrzystą i otwartą na krytykę. Pracownikom zmagającym się z prawnymi i etycznymi wątpliwościami na temat funkcjonowania ich organizacji da silniejszy mandat do tego, aby alarmować o ewentualnych nieprawidłowościach. Wzmocni ich także w sytuacji konfliktu z pracodawcami, dając im szansę na skorzystanie z doradztwa prawnego czy realne wsparcie ze strony instytucji państwa, czego obecnie są pozbawieni.

Otwiera się możliwość odbudowania etosu funkcjonariusza publicznego, który wchodząc w skład służby cywilnej albo pracując w służbach mundurowych, zyska argument i narzędzia wynikające z regulacji *whistleblowingu*, aby przeciwstawić się decyzjom i działaniom naruszającym prawo i etykę zawodu, nawet jeżeli będzie to oznaczało sprzeciwienie się woli przełożonego. Przykład pandemii koronawirusa pokazał, że w sytuacji, gdy władze nie informują społeczeństwa o realnym stanie zagrożenia, ujawniający prawdę sygnaliści są antidotum na manipulacje i przekłamania powielane w środkach masowego przekazu. Próby ich zastraszania czy usunięcia to pogwałcenie konstytucyjnego prawa obywateli do informacji. W państwie demokratycznym, które chroni wolność słowa, przepisy prawa nie mogą dawać narzędzi do tego, żeby karać sygnalistów lub korzystających z ich sygnałów dziennikarzy śledczych, tak jak to się dzieje obecnie.

Nie do przecenienia jest też wkład sygnalistów w kontrolę polityków i elit władzy, co pokazała lawina wydarzeń politycznych w USA po ujawnieniu targów Donalda Trumpa z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim. Sygnaliści pracujący w instytucjach państwa mają okazję obserwować od środka

zachodzące w nich zmiany, są świadkami obniżania standardów, kumoterstwa czy nepotyzmu przy obsadzaniu stanowisk publicznych. Ich reakcje mogą dać bodziec do zmian w konkretnej instytucji, obnażyć przed opinią publiczną systemowe problemy z państwem, a także być kolejnym punktem oporu przeciwko naruszeniom rządów prawa. Z tego względu warto we wdrażaniu zaleceń Unii Europejskiej wyjść poza obowiązkowy katalog obszarów naruszeń, których zgłoszenie ma podlegać ochronie. Wszak sygnaliści nie będą bronić tylko unijnego interesu, ale też polskiego państwa i polskich obywateli. Dlatego potrzebni są m.in. w służbach mundurowych.

Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu dyrektywa faktycznie wpłynie na zmniejszenie ciemnej liczby przestępstw w różnych sferach funkcjonowania państwa. Choć pełna jest szczegółowych zaleceń, to należy pamiętać, że wskazuje przede wszystkim kierunek zmian. To, w jaki sposób zostaną one przeprowadzone, zależy od procesu jej transpozycji. W wielu miejscach zalecenia dyrektywy mają charakter fakultatywny i pozostawiają w gestii państw członkowskich rozszerzenie unijnego standardu ochrony sygnalistów na inne obszary. Warto skorzystać z tych sugestii, jak również dopuścić inne sprawdzone na świecie środki ochrony i wsparcia sygnalistów, w tym poradnictwo prawne, rozpatrywanie zgłoszeń anonimowych oraz odrębne instytucje stojące na straży ustanowionych procedur i standardów.

Należy zadbać o to, aby wraz z nową regulacją prawną nastąpiła zmiana mentalna w podejściu do osób zgłaszających – w tym celu trzeba przeciwdziałać negatywnym stereotypom, które – jak pokazały badania – są silnie zakorzenione także w Polsce. Sygnaliści wciąż budzą niechęć i podejrzliwość, dlatego samo przyznanie im dodatkowych praw nie spowoduje, że zniknie ostracyzm, a sygnalistom będzie łatwiej z nim żyć. Jeśli mamy liczyć na to, że większy odsetek pracowników mających styczność z naruszeniami zdecyduje się je zgłosić, bo zostaną zachęceni nową regulacją, to niezbędne wydaje się przeprowadzenie szerokiej akcji informacyjnej skierowanej do pracowników i pracodawców, tłumaczącej cele nowego prawa i korzyści, jakie mogą z niego wynikać dla ich organizacji, ale też państwa i społeczeństwa.

Potrzebne są również działania edukacyjne na bardziej podstawowym poziomie, prowadzone od wczesnych lat szkolnych, jako stały element wychowania obywatelskiego i patriotycznego, uczące poszanowania prawa w duchu legalizmu, a nie oportunistycznego. Chodzi o edukację, która spowoduje, że nowe pokolenia przestaną wyżej cenić spryt w obchodzeniu prawa aniżeli działania podyktowane jego poszanowaniem i interesem publicznym. Idzie również o przeciwdziałanie sytuacjom, w których większe oburzenie budzi fakt

zgłoszenia nieprawidłowości niż jej tolerowanie w środowisku pracy. Zapewnienie społecznego poparcia dla sygnalistów będzie kluczowe dla egzekwowania nowego prawa, zgodnie z myślą Marii Ossowskiej kwestionującą sens tworzenia zawodów, „dla których samemu ma się pogardę”<sup>149</sup>. Na szczęście wyniki sondażu Fundacji im. Stefana Batorego, ujawniające pozytywny stosunek Polaków do konkretnych mechanizmów wsparcia i ochrony zaleconych przez dyrektywę, dają nadzieję, że pogardę tę uda się przewyciężyć.

Obywatelski projekt ustawy o sygnalistach wraz z uzasadnieniem, rekomendowany przez organizacje społeczne do wykorzystania jako transpozycja dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenie prawa Unii, jest dostępny na stronie [sygnalista.pl](http://sygnalista.pl).

---

149 M. Ossowska, *Normy moralne*, op. cit., s. 135.

## O autorze

**Marcin Waszak** – politolog, socjolog, ekspert forumIdei Fundacji Batorego. Kieruje w niej działaniami związanymi z ochroną sygnalistów, m.in. przygotowaniem obywatelskiego projektu ustawy i jego adaptacją do wymagań europejskiej dyrektywy. Współtworzy stronę [sygnalista.pl](http://sygnalista.pl). W sektorze pozarządowym od ponad dekady zajmuje się problematyką korupcji i finansowania polityki oraz monitorowaniem polityki antykorupcyjnej państwa. Autor licznych analiz, raportów i publikacji prasowych.

## Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

***Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*** (2016); publikacja koncentruje się na sytuacji pracowników informujących o nieprawidłowościach w interesie publicznym oraz gwarancjach ich ochrony przed potencjalnymi retorsjami w miejscu pracy. Do jej przygotowania posłużyły zrealizowane w 2016 roku wywiady z przedstawicielami związków zawodowych, pracodawcami i z ekspertami. Ich analiza uzupełniona została o opis przypadków rozwoju ustawodawstwa regulującego zjawisko *whistleblowingu* w innych państwach.

Grażyna Bukowska, Adam Gendźwiłł, Jacek Haman, Adam Sawicki, Jarosław Zbieranek, ***Finanse polskich partii*** (2017); publikacja pokazująca różne źródła pozyskiwania publicznych pieniędzy na działalność partii, a także podsumowująca doświadczenia z obowiązującym w Polsce systemem finansowania partii politycznych, partyjnych komitetów wyborczych, biur parlamentarzystów i klubów parlamentarnych.

***Problemy z naszym państwem*** (2018); publikacja poświęcona funkcjonowaniu państwa polskiego po 1989 roku: od lat 90. po okres rządów Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Michał Boni, Włodzimierz Cimoszewicz, Ludwik Dorn, Joanna Kluzik-Rostkowska, Rafał Matyja, Bartłomiej Sienkiewicz i Kazimierz Michał Ujazdowski przedstawiają osiągnięcia, ale także problemy w jego działaniu.

Grażyna Kopińska, ***Stanowiska publiczne jako łup polityczny*** (2018); analiza sposobu przejmowania instytucji publicznych i spółek zależnych od Skarbu Państwa w okresie od połowy listopada 2015 do listopada 2017 roku. W pracy sformułowano rekomendacje dotyczące tego, jak na przyszłość zabezpieczyć się przed zbyt szeroką i nieuzasadnioną merytorycznie wymianą kadr po każdorazowej zmianie rządu.

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak, ***Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach*** (2019); raport zawierający najważniejsze wnioski z badania percepcji sygnalistów w Polsce.

Grzegorz Makowski, ***Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*** (2019); opracowanie dokumentuje rosnące ryzyko korupcji w Polsce wynikające z degradacji podziału i wzajemnej kontroli władz oraz zasad państwa prawa.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Sygnaliści, zatroskani obywatele, którzy ujawniają przypadki nadużyć i zagrożeń dla wspólnego dobra, mają zyskać nowe możliwości ochrony. Dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii z 23 października 2019 roku uprawnia pracowników do alarmowania w interesie publicznym. Jej właściwe wdrożenie da początek nowym narzędziom demokratycznej kontroli nad instytucjami państwa. Pomoże też eliminować patologie w różnych sferach jego działania.

**ISBN 978-83-66543-14-0**