



# Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach

## Raport z badania opinii publicznej

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak

### Wnioski i rekomendacje

Najważniejsze wnioski i rekomendacje wynikające z analizy rezultatów przeprowadzanego sondażu:

- Polacy popierają kluczowe rozwiązania zawarte w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów (czyli osób, które mając na względzie dobro swojego miejsca pracy i/lub dobro publiczne, informują swoich pracodawców, a jeśli zajdzie konieczność, także odpowiednie instytucje państwa i media, o nadużyciach lub ryzyku nadużyć). Mowa tu o takich formach wsparcia sygnalistów, jak dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej, gwarancje anonimowości, ochrona przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych czy system wynagrodzeń i odszkodowań dla sygnalistów zwalnianych z pracy oraz pozostających w sporze sądowym związanym ze zgłoszonymi przez nich nadużyciami. Jest to zarazem wskazówka, że sama idea kompleksowej regulacji statusu sygnalistów powinna zyskać poparcie społeczne.
- Jednocześnie sondaż pokazuje pewien dystans w grupach osób pełniących funkcje kierownicze w przedsiębiorstwach prywatnych i państwowych oraz w administracji publicznej – nie przekonują ich rozwiązania polegające na wypłacaniu sygnalistom specjalnych odszkodowań w związku z utratą pracy lub państwowego wynagrodzenia za okres, gdy oczekują bez pracy na wyrok sądowy w ich sprawie. Ten wynik koresponduje z ustaleniami z badań jakościowych przeprowadzonych przez Fundację w 2016 roku i pokazuje ambiwalentne postawy wśród pracodawców wobec regulacji statusu sygnalistów. Zatem w przyszłych pracach legislacyjnych nad ustawą o ochronie sygnalistów powinno się dołożyć starań, aby przepisy powstawały w dialogu ze środowiskami pracodawców i związków zawodowych, żeby zapewnić następnie lepsze zrozumienie i recepcję prawa.

- Sondaż pokazuje, że Polacy nie potrafią określić, czym jest działanie w interesie społecznym (w sensie interesu państwa lub społeczności, jaką jest środowisko pracy). Z tego powodu są skłonni do przymykania oczu na nadużycia w miejscach pracy. Jednak głównym czynnikiem demotywującym do ich zgłaszania, zarówno wewnątrz zakładu pracy, jak i na zewnątrz (do mediów czy do właściwych organów), jest obawa przed ostracyzmem otoczenia i uznaniem za donosiciela. Wskazuje to, że wprowadzaniu regulacji statusu sygnalistów powinny towarzyszyć intensywne, systematyczne i długofalowe działania informacyjne i edukacyjne. Te z kolei powinny być prowadzone we współpracy ze środowiskami pracodawców, pracowników oraz organizacjami społecznymi.
- Polacy nie orientują się także, gdzie należałoby zgłosić nadużycia, na które nie ma reakcji w ich miejscu pracy. Mniej niż co trzeci respondent wskazał organy ścigania, prawie co czwarty w ogóle nie wiedziałby, jak postąpić w takiej sytuacji. Zaledwie kilka procent respondentów wskazało na związki zawodowe i media, jeszcze mniej na organizacje społeczne jako potencjalnych adresatów takich zgłoszeń. W społeczeństwach, gdzie whistleblowing jest bardziej ugruntowany w tradycji, to właśnie media, związki zawodowe i organizacje są naturalnymi miejscami, do których sygnaliści zgłaszają się po pomoc. W Polsce, nawet po wejściu w życie przepisów o ochronie sygnalistów, media i związki zawodowe będą musiały podjąć spory wysiłek, żeby stać się zaufanymi partnerami dla pracowników, którzy borykają się z nadużyciami w swoich miejscach pracy.
- Sondaż sugeruje istotne braki w refleksji etycznej nie tylko wśród gorzej wykształconych respondentów, ale też osób z wyższym wykształceniem oraz wśród najmłodszych: uczniów i studentów. Widać potrzebę odbudowania etosu zawodów inteligenckich, zainicjowania debaty o ich wartościach i misji, wskazania różnicy między zachowaniami godnymi a nieprzystającymi do pełnionej funkcji zawodowej i społecznej. Jest to ważna rola samorządów zawodowych, które kierując się własnymi kodeksami etycznymi i reprezentując zawody zaufania publicznego, powinny dbać o to, żeby lojalność wobec usługobiorców nie była przeszkodą na drodze do ujawniania nieprawidłowości w interesie publicznym. Z tego samego powodu w programie nauczania na wszystkich szczeblach edukacji rekomenduje się lekcje etyki poświęcone znaczeniu dobra wspólnego oraz postawom wobec prawa i obywatelskości.
- Jeśli nie zostanie zbudowana kultura akceptacji dla sygnalistów w miejscu pracy, będą oni dalej obiektem szykan ze strony otoczenia. Kluczowa jest tu rola pracodawców, którzy przy wprowadzaniu kanałów raportowania nadużyć w swoich organizacjach nie powinni zapominać o polityce „zero tolerancji” dla piętnowania sygnalistów. Kultura organizacyjna przyjazna sygnalistom to taka, która nie tworzy barier przed otwartym komunikowaniem przełożonym zaobserwowanych problemów. Standardem powinno być przy tym co najmniej udzielanie sygnaliście informacji zwrotnej, jak zgłoszona przez niego sprawa została rozpatrzona i wykorzystana, aby uniknąć wrażenia, że jego działania pozostają kierownictwu obojętne.
- Sondaż pokazuje, że znaczna część badanych antycypuje negatywne reakcje otoczenia na działania sygnalisty. Istnieje wobec tego uzasadniona potrzeba objęcia sankcjami karnymi osób, które podejmuje wobec pracowników ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy działania odwetowe, prowadzące do uszczerbku na ich zdrowiu fizycznym i psychicznym.
- Niniejszy sondaż powinien być punktem wyjścia do bardziej pogłębionych badań, ukierunkowanych na potrzeby, problemy i sposób traktowania sygnalistów. Zebranie takiej wiedzy z poziomu

różnych organizacji ma szansę poprawić społeczny odbiór prac nad projektem o ochronie sygnalistów w Polsce i podpowiedzieć rozwiązania, które najlepiej będą służyć ich dobru.

## Kontekst i cel sondażu

Raport powstał w ramach projektu *Making a real change in Poland. Citizen's bill on whistleblowers'* realizowanego w latach 2017–2019. Głównym celem tego przedsięwzięcia było przygotowanie i wypromowanie obywatelskiego projektu ustawy regulującej status sygnalistów w Polsce. Jaki związek mają zatem wyniki badań przedstawione w raporcie z ideą ustawy o ochronie sygnalistów? Żeby lepiej to zrozumieć, warto na wstępie krótko przestawić łańcuch zdarzeń, których rezultatem jest to opracowanie.

Gdy w sierpniu 2017 roku Fundacja Batorego składała wniosek na wspomniany projekt w ramach konkursu zorganizowanego przez Transparency International Secretariat w Berlinie, kontekst polityczny był diametralnie różny od momentu, w którym publikowane jest to opracowanie. W tamtym czasie kwestia ochrony sygnalistów praktycznie nie istniała w agendzie publicznej.

W latach 2015–2016 Fundacja realizowała we współpracy z Transparency International inny projekt dotyczący sygnalistów – *Building Positive Attitudes of Trade Unions and Employers Organisations Towards Whistleblowing Regulation*. Jego głównym celem było rozpoznanie stanowisk pracodawców i związków zawodowych wobec możliwości uregulowania ochrony prawnej sygnalistów. Z jednej strony projekt pokazał, że stosunek związków i pracodawców do samej regulacji ochrony sygnalistów jest ambiwalentny, z drugiej zaś strony pojawili się potencjalni sojusznicy. Bezpośrednimi rezultatami tamtego projektu były m.in.: nawiązanie współpracy z Forum Związków Zawodowych (czyli jedną z głównych organizacji związkowych w Polsce), a także powstanie koalicji z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Fundacją Instytut Spraw Publicznych na rzecz obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów.

Dzięki serii wydarzeń i publikacji związanych z realizacją tamtego projektu udało się przywrócić na chwilę w debacie publicznej problematykę ochrony sygnalistów i zainteresować nią polityków. Postulat ochrony sygnalistów na moment znalazł się nawet w treści projektu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019<sup>1</sup>. Później został jednak z niego usunięty. Ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, któremu przypisano w programie zadanie wypracowania założeń do projektu ustawy o ochronie sygnalistów, nie tylko nie czuło się kompetentne, żeby je wypełnić<sup>2</sup>, ale też aktywnie zabiegało o to, żeby w ogóle ten punkt znikł z rządowego programu antykorupcyjnego (działo się tak m.in. pod wpływem części związków zawodowych i organizacji pracodawców). I tak się niestety stało, mimo że obowiązek stworzenia przepisów w tym zakresie wynika z kilku międzynarodowych konwencji, których sygnatariuszem jest Polska<sup>3</sup>. Zniknięcie sygnalistów z rządowego programu antykorupcyjnego spowodowało też wygaśnięcie na dłuższy czas tematu w debacie publicznej. Pewnym pocieszeniem było to, że po wyborach w 2015 roku resort polityki społecznej z nowym kierownictwem, pod wpływem wniosków ze wspomnianego raportu Fundacji i stanowiska Rzecznika Praw

1 Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP2014000299/O/M20140299.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

2 G. Makowski, *Dzień Głupców, czyli walka z korupcją*, „Rzeczpospolita”, 7.04.2014, <https://www.rp.pl/artykul/1099909-Grzegorz-Makowski--Dzien-Glupcow--czyli-walka-z-korupcja.html> [dostęp: 28.05.2019].

3 Zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów*, w: G. Makowski, C. Nowak, A. Wojciechowska-Nowak, *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 35–41, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/UNCAC.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

Obywatelskich<sup>4</sup>, odstąpił od przekonania, jakoby ustawa o ochronie sygnalistów była niepotrzebna, bo są oni wystarczająco chronieni na gruncie prawa pracy<sup>5</sup>. A pogląd ten wielokrotnie blokował jakąkolwiek dyskusję z politykami o możliwości zmian prawnych w tym zakresie. Poza tym epizodem temat standardów ochrony sygnalistów właściwie nie zaistniał w agendzie publicznej aż do jesieni 2017 roku.

Rząd Zjednoczonej Prawicy pod koniec 2017 roku dokonał rewizji programu antykorupcyjnego pozostawionego przez poprzedników, przywracając do niego problematykę ochrony sygnalistów<sup>6</sup>. Program mówił bardzo ogólnie o przygotowaniu i wdrożeniu przepisów prawnych w zakresie ochrony sygnalistów. Trudno zatem uznać, że kwestia ta stała się priorytetem polityki państwa. Co więcej, media donosiły o bulwersujących przypadkach sygnalistów, którzy ponieśli konsekwencje, ponieważ chcieli zapobiec nadużyciom i korupcji, a którym państwo rządzone przez Zjednoczoną Prawicę nijak nie pomogło. Jednym z takich przypadków jest skandal związany z majorem Robertem Pankowskim, który ujawnił nadużycia w Żandarmerii Wojskowej i został z niej wyrzucony<sup>7</sup>. Inny przypadek dotyczył Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych, gdzie także dochodziło do nadużyć i mobbingu, a za próbę podniesienia tych problemów pozbywano się nawet związkowców Solidarności<sup>8</sup>. Te i wiele innych przykładów dowodzą, że deklaracje zawarte w programie antykorupcyjnym Zjednoczonej Prawicy były puste (przynajmniej do chwili, gdy ukończono prace nad tym raportem).

Tymczasem w 2017 roku minister koordynator ds. służb specjalnych Mariusz Kamiński ogłosił projekt ustawy o jawności życia publicznego<sup>9</sup>. Zawierał on propozycję uregulowania statusu sygnalistów. Jednakże poza tym, że w projekcie posłużono się pojęciem sygnalisty, proponowana definicja prawna, jak i środki ochrony prawnej osób zgłaszających nadużycia w miejscach pracy nijak się miały do idei whistleblowingu i międzynarodowych standardów sformułowanych przez Radę Europy, Organizację Narodów Zjednoczonych czy Transparency International<sup>10</sup>. Dość przypomnieć, że rząd prawicy proponował, żeby sygnalistą był nazywany ten, komu uznaniową decyzją taki status nadałby prokurator. Już to samo w sobie było kompletną aberracją – próbą ustanowienia pod nazwą sygnalisty instytucji quasi-świadka czy informatora organów ścigania działającego wewnątrz zakładów pracy<sup>11</sup>. Propozycja Mariusza Kamińskiego była niefortunna także dlatego, że już sama publiczna dyskusja nad nią

4 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ws. kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/List-RPO-MRPIPS-2015.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

5 Odpowiedź MRPIPS na pismo RPO ws. kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/List-MRPIPS-RPO-2016.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

6 Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP2018000012/O/M20180012.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

7 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-oniecie/major-zandarmerii-wojskowej-ta-formacja-nie-stoi-na-strazy-prawa-lecz-chroni/49bnz3e> [dostęp: 28.05.2019].

8 J. Szczepański, *Podłuchani! Kto nagrał związkowców z PWPW w kawiarni Bombonierka?*, <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/podluchani-kto-nagrał-zwiazkowcow-z-pwpw-w-kawiarni-bombonierka/weklfqs> [dostęp: 28.05.2019].

9 Rządowy projekt ustawy o jawności życia publicznego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> [dostęp: 28.05.2019].

10 Stanowisko Whistleblowers International Network ws. rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie przepisów dot. sygnalistów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465410/dokument319949.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

11 Zob. G. Makowski, M. Waszak, *Przepisy cyrylicą przez PiS pisane*, „Rzeczpospolita”, 6.04.2018, <https://www.rp.pl/Opinie/304069992-Przepisy-cyrylica-przez-PiS-pisane---Grzegorz-Makowski-i-Marcin-Waszak-o-projekcie-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html> [dostęp: 28.05.2019]; *Opinia o projekcie ustawy o jawności życia publicznego*, Fundacja im. Stefana Batorego, [http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja\\_batorego\\_o\\_projekcie\\_ustawy\\_o\\_jawnosci](http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja_batorego_o_projekcie_ustawy_o_jawnosci) [dostęp: 28.05.2019].

otworzyła pole do przedstawiania sygnalistów nie jako osób korzystających z wolności wypowiedzi, zgłaszających nadużycia w swoim miejscu pracy, w dobrej wierze i poczuciu interesu publicznego, ale jako donosicieli czy płatnych informatorów organów ścigania.

Ubočnym efektem burzliwych konsultacji wokół projektu ustawy o jawności życia publicznego (warto odnotować, że zostały one wymuszone przez organizacje społeczne, związki zawodowe, samorządy i inne grupy społeczno-zawodowe, rząd dążył bowiem do uchwalenia tej ustawy, przekształcając ją w projekt poselski) było przedstawienie 23 listopada 2017 roku pierwszej wersji obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów firmowanego przez Fundację Batorego, Forum Związków Zawodowych, Helsińską Fundację Praw Człowieka i Instytut Spraw Publicznych.

Prace nad projektem obywatelskim trwały od końca 2016 roku i w momencie ogłoszenia projektu ustawy o jawności życia publicznego były już zaawansowane. W roboczej wersji został on przesłany do ministra Kamińskiego w ramach konsultacji rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego, z nadzieją że przedstawienie kompleksowej propozycji uregulowania statusu sygnalistów, która uczyni zadość wszystkim międzynarodowym standardom, przekona decydentów do wycofania się ze szkodliwych koncepcji i zmieni narastający dyskurs zrównujący sygnalistów z donosicielami. Minister pozostał nieprzekonany, ale prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego ustały. Ta okoliczność stworzyła nowe możliwości promocji obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów jako właściwego sposobu uregulowania tej kwestii.

Dodatkowo zaszła inna kluczowa okoliczność. Pod koniec 2016 roku Komisja Europejska dość niespodziewanie rozpoczęła prace nad projektem dyrektywy o ochronie sygnalistów. Po rundzie konsultacji na temat możliwych kierunków zmian, przeprowadzonych w pierwszej połowie 2017 roku, temat zamarł, ale powrócił w 2018 roku. W dość szybkim tempie, jak na unijne standardy, na początku 2019 roku projekt dyrektywy został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Europejską. W parlamencie dyrektywa została ostatecznie przegłosowana 16 kwietnia 2019 roku. Stała się ona tym samym jedną z flagowych inicjatyw antykorupcyjnych mijającej kadencji unijnych instytucji, a zarazem sukcesem wielu organizacji społecznych, takich jak Whistleblowers International Network, Eurocadres, Blueprint for Free Speech, w tym Fundacji Batorego, która w tej kwestii od lat współpracowała z Transparency International.

Wydawałoby się zatem, że ta ostatnia okoliczność obniża wartość badań postaw opinii społecznej wobec sygnalistów. Zostały one bowiem zaplanowane jako element kampanii informującej o tym, kim są sygnaliści, z jakich względów potrzebują szczególnej ochrony prawnej i dlaczego obywatelski projekt ustawy odpowiada na te potrzeby. Pomysł przeprowadzenia badań pojawił się, jak zarysowano powyżej, gdy ani w debacie publicznej, ani w głowach polityków sygnaliści prawie nie istnieli. Nie było również żadnych inicjatyw (złych czy dobrych) zmierzających do uregulowania statusu sygnalistów. Sondaż miał być środkiem do tego, żeby dyskusja wokół sygnalistów nabrała tempa i pozwoliła na osadzenie obywatelskiego projektu ustawy w debacie publicznej – z nadzieją że ten lub kolejny rząd, choćby kopiując ten projekt, rozwiąże istotny problem społeczny.

Kiedy kończyliśmy prace nad tym raportem, o sygnalistach mówiło się już dość szeroko, głównie dzięki dyrektywie europejskiej. Mogłoby się więc wydawać, że idei uregulowania statusu sygnalistów nie trzeba już specjalnie promować, ponieważ odpowiednie prawo krajowe i tak będzie musiało zostać wcześniej czy później przyjęte. Myli się jednak ten, komu wydaje się, że uchwalenie dyrektywy załatwia całą sprawę.

Implementacji dyrektywy do prawa krajowego będzie można dokonać lepiej lub gorzej, szybciej lub wolniej (a nierzadkie są przecież sytuacje, gdy państwa przeciągają ten proces nawet latami). Główne cele tego sondażu pozostają więc aktualne. Istotny jest bowiem aspekt socjologiczno-prawny. Nawet najlepsze przepisy nie będą działać dobrze, jeśli nie zaistnieje dla nich właściwe otoczenie społeczne. A ono nie wytworzy się bez informacji i edukacji. Wyniki tego sondażu dają wiedzę o tym, kim są sygnaliści i jaki jest ich wkład w ochronę interesu publicznego, na czym powinno zależeć nam wszystkim.

Warto wspomnieć, że Fundacja Batorego zajmuje się problematyką sygnalistów od 2000 roku. Od 2005 roku systematycznie przez wiele lat był realizowany program pomocy prawnej, przygotowywano założenia do ustawy o sygnalistach, zrealizowano wiele badań i analiz (dorobek Fundacji jest zgromadzony na stronie <http://www.sygnalista.pl/>). W 2012 roku Fundacja Batorego przeprowadziła badanie podobne do omawianego tu sondażu<sup>12</sup>. Z uwagi jednak na różnice w kwestionariuszach wyniki obu badań są porównywalne tylko w ograniczonym stopniu. Mimo to będziemy w dalszej części nawiązywać do poprzedniego raportu.

## Stosunek Polaków do niektórych rozwiązań zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o sygnalistach

Tekst wspomnianego we wstępie obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów został zamówiony przez Fundację Batorego, ale w pracę nad jego ostateczną wersją, w przygotowanie uzasadnienia i oceny skutków regulacji włączyli byli przedstawiciele Forum Związków Zawodowych (w tym przede wszystkim Solidarności 80), Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Instytutu Spraw Publicznych. Decyzja o tym, że projekt powstanie, zapadła już w 2016 roku, a prace legislacyjne zapoczątkowano we wrześniu 2017 roku. Po raz pierwszy został opublikowany w ramach konsultacji rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego 23 listopada 2017 roku<sup>13</sup>. Następnie wersja zaakceptowana przez wszystkie organizacje włączone w powstanie projektu została poddana konsultacjom online (<http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>). Zgłoszono ponad 100 uwag. We wrześniu 2018 roku we współpracy z Fundacją Innowacji Społecznych Stocznia zorganizowano także wysłuchanie obywatelskie. W momencie, gdy powstawał raport, trwały prace nad finalną wersją projektu uwzględniającą głosy przedstawione w ramach konsultacji i wysłuchania.

Projekt obywatelski wyprzedził pojawienie się unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów uchwalonej 16 kwietnia 2019 roku przez Parlament Europejski, która wyznaczyła na nowo standardy regulacji dla państw Unii<sup>14</sup>. Jest on jednak w znacznym stopniu zbieżny z wymaganiami postawionymi przez dyrektywę i może być w przyszłości dobrym punktem wyjścia dla jej implementacji w Polsce. Zresztą ścisła zbieżność między dyrektywą a projektem obywatelskim nie mogła nie wystąpić. Oba dokumenty bazują na tych samych rekomendacjach sformułowanych długo przed ich powstaniem przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Radę Europy, Whistleblowers International Network czy Transparency International.

12 *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Raport\\_Sygnalisci-Bohaterowie-czy-donosiciele.-CBOS.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Raport_Sygnalisci-Bohaterowie-czy-donosiciele.-CBOS.pdf) [dostęp: 28.05.2019].

13 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465410/dokument318364.pdf> [dostęp: 28.05.2019]. Co więcej, propozycja rozważenia projektu obywatelskiego jako alternatywy dla przepisów ustawy o jawności życia publicznego została poparta przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, zob.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465410/dokument338636.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

14 Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 roku w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_PL.pdf) [dostęp: 28.05.2019].

Niezależnie zatem od wymogów dyrektywy oraz zmian, które jeszcze nastąpią w treści projektu obywatelskiego, związanych z uwagami sformułowanymi w ramach konsultacji i wysłuchania, zasadnicze elementy projektu pozostaną te same, a są to:

- objęcie ochroną prawną wszystkich osób pracujących, niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia i sektora, w którym pracują;
- stworzenie możliwości ochrony osób zgłaszających informacje o sprawach, które zagrażają interesowi publicznemu (szeroki zakres tych spraw obejmuje nie tylko korupcję, ale również mobbing, przestępstwa przeciwko środowisku czy własności intelektualnej, nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych i kodeksów etyki);
- uregulowanie trzech ścieżek raportowania nieprawidłowości: wewnątrz organizacji, do zewnętrznych organów oraz do opinii publicznej;
- obligatoryjność tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości w sektorze publicznym;
- obowiązek konsultowania wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości ze związkami zawodowymi;
- ochrona tożsamości sygnalisty;
- zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty pod groźbą kary;
- wyłączenie sygnalisty z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia tajemnicy prawnie chronionej i naruszenia dóbr osobistych;
- powołanie Komisji ds. Ochrony Sygnalistów jako organu opiniodawczo-doradczego obserwującego realizację przepisów o ochronie sygnalistów;
- złagodzenie odpowiedzialności karnej dla pracodawców, którzy wdrożyli wewnętrzny system informowania o nieprawidłowościach;
- dostęp sygnalistów do bezpłatnej pomocy prawnej.

Szczegółowe przepisy projektu obywatelskiego z pewnością będą wymagały dopracowania i uzupełnienia, żeby spełniać wymogi dyrektywy unijnej. Nie mamy jednak wątpliwości, że nawet w obecnym kształcie stanowi on najbardziej zaawansowaną inicjatywę, którą rządzący (niezależnie od tego, kto wygra w wyborach w 2019 roku) powinni wykorzystać w celu stworzenia regulacji optymalnej i zgodnej z prawem unijnym.

Nie wchodząc głębiej w treści obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, warto omówić na samym początku odpowiedzi na pytania dotyczące wybranych (szczególnie istotnych w naszej opinii) środków ochrony sygnalistów. Stanowią one cenną wskazówkę co do tego, na czym przede wszystkim powinien skupić się polski ustawodawca, który chce uregulować status prawny sygnalistów.

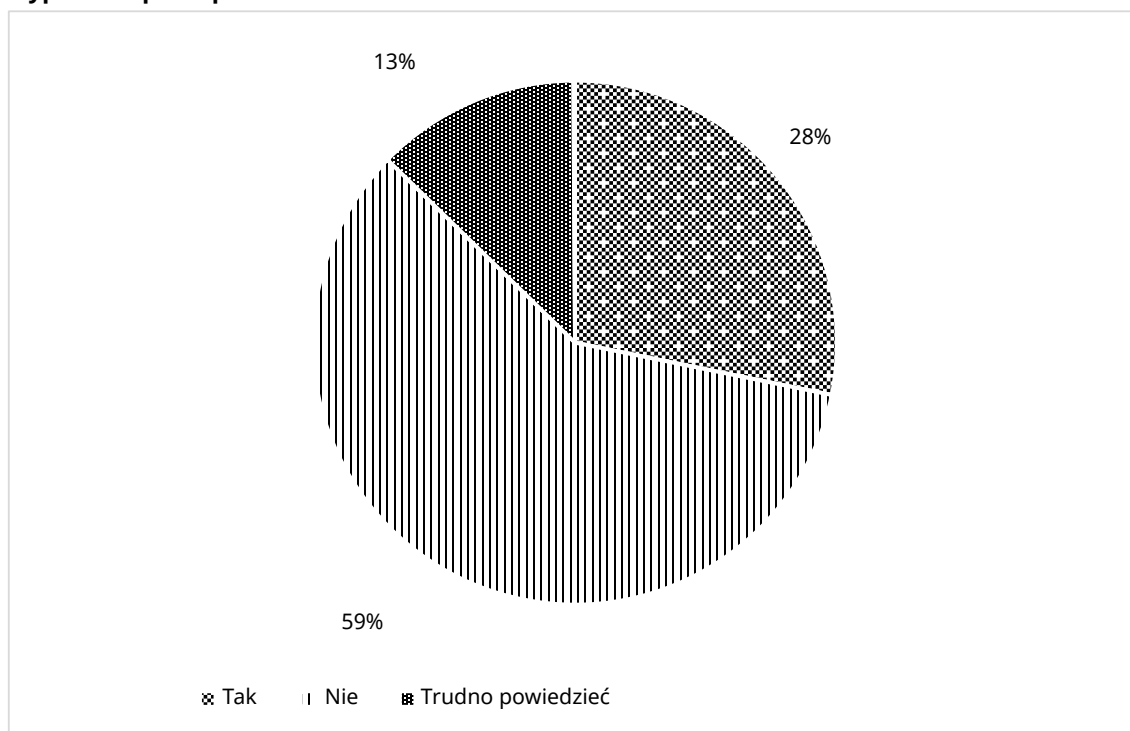
W sondażu na próbie ogólnopolskiej, który był częścią większego, cyklicznego, standardowego badania (omnibus) realizowanego przez CBOS, nie sposób zapytać o każdy przepis czy nawet ogólniejszą koncepcję instrumentów ochrony sygnalistów zawartych w projekcie obywatelskim. Zapytaliśmy więc respondentów o wybrane, kluczowe rozwiązania, takie jak:

- odszkodowania wypłacane przez pracodawcę sygnaliście, który wcześniej ujawnił nadużycie, a następnie został zwolniony;
- dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez państwo;
- ochrona przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych, gdy mają one związek z ujawnionym nadużyciem;

- wynagrodzenie wypłacane przez państwo w razie utraty pracy, przyznawane na czas trwania rozprawy sądowej związanej z ujawnieniem nadużycia (rozwiązanie to zostanie dodane w nowej wersji projektu obywatelskiego, która będzie opublikowana latem 2019 roku);
- gwarancja anonimowości zapewniana przez organy zewnętrzne, do których udaje się sygnalista z informacją o nadużyciach (np. organy ścigania, kontroli).

Ponadto zapytaliśmy o rozwiązanie, które nie znalazło się w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów, ale często powraca w dyskusji o tym, w jaki sposób takie osoby powinny być nie tylko chronione, ale też wynagradzane przez państwo, w zamian za to, że przyczyniają się do ochrony interesu publicznego. Uznaliśmy zatem, że w kontekście przyszłych działań rzeczniczych i legislacyjnych, które niewątpliwie nastąpią, choćby z tego powodu, że Polska będzie musiała dokonać implementacji unijnej dyrektywy ws. sygnalistów, warto zapytać, czy osoby zgłaszające nadużycia powinny otrzymywać jakieś nagrody wypłacane przez państwo. Tego rodzaju wynagrodzenia są stosowane z dużym powodzeniem w USA (aczkolwiek trzeba patrzeć na to rozwiązanie w szerszym kontekście historycznym, społecznym i kulturowym, który powoduje, że jest ono szeroko społecznie akceptowane<sup>15</sup>). Przyszłe przepisy chroniące sygnalistów, niezależnie od tego, czy powstaną na bazie projektu obywatelskiego, czy zostaną po prostu wymuszone dyrektywą unijną, mogą jednak przewidywać także takie rozwiązanie.

**Ryc. 1. Osoby, które w dobrej wierze i w interesie publicznym ujawniają nadużycia w swoich miejscach pracy (tzw. sygnaliści) narażają się na odwet pracodawcy. Czy Pana(i) zdaniem osoba, która jest sygnalistą, powinna: Otrzymywać nagrody finansowe za ujawnienie nadużyć, wypłacane przez państwo.**



Liczebność N=1000

<sup>15</sup> Zob. R. Artemiev, *Qui Tam legal concept and practice: evolution of the legislation in the United Kingdom and the United States of America*, Westminster 2017, [https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/f2bfb90c-c310b7196a4c33328bf434cca3593e4ea039656a3cac4d629d04fd73/2361483/Artemiev\\_Roman\\_thesis.pdf](https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/f2bfb90c-c310b7196a4c33328bf434cca3593e4ea039656a3cac4d629d04fd73/2361483/Artemiev_Roman_thesis.pdf) [dostęp: 28.05.2019].



Jak widać, zdecydowana większość (60%) respondentów uważa, że sygnaliści nie powinni otrzymywać od państwa nagród finansowych za ujawnianie nadużyć. Z drugiej strony, przy dość niskim odsetku osób wahających się (12%), całkiem sporo badanych, bo 28%, byłoby skłonnych poprzeć takie rozwiązanie. Sondaż nie pozwala stwierdzić, dlaczego większość respondentów nie zgodziłaby się na państwowe nagrody dla sygnalistów. Skądinąd jednak słuszne wydają się poglądy, że niechęć do tego rodzaju rozwiązań wynika przede wszystkim z kontekstu społeczno-historycznego (doświadczenia zaborów i komunizmu, gdzie nagradzanie przez władzę totalitarną kogokolwiek za cokolwiek, a już tym bardziej za informowanie o jakichkolwiek nadużyciach, nie budziło pozytywnych konotacji)<sup>16</sup>.

Sygnalizowanie wciąż potocznie kojarzy się ze zwykłym donosicielstwem. A skoro tak, to choćby było to „donosicielstwo w słusznej sprawie”, uznaje się, że sygnalista powinien działać dla idei i nie oczekiwać dodatkowej nagrody. Słuszna przy tym wydaje się refleksja Beaty Łaciak, która w jednym ze swoich tekstów, opierających się m.in. na jakościowych badaniach terenowych w kilku polskich miastach, stwierdziła: „Uzasadniając sytuacje donoszenia o nieprawidłowościach w życiu społecznym [respondenci – GM] rzadko odwoływali się do poczucia sprawiedliwości czy wspólnego dobra, jako uzasadnienia tego faktu”<sup>17</sup>. W społeczeństwach anglosaskich, gdzie świadomość „interesu publicznego” jest dużo lepiej rozwinięta, ludzie rzadziej widzą coś zdrożnego nawet w sprawach takich, jak historia Bradleya Birkenfelda, który w USA ujawnił nadużycia finansowe czołowych europejskich banków. Sam był ich współsprawcą, ale dokonał zgłoszenia, odbył wyrok więzienia, a następnie za swoje zasługi otrzymał od amerykańskiego fiskusa część odzyskanych podatków (wyplacono mu ponad 100 mln USD)<sup>18</sup>. Mimo że sam był współsprawcą, to ostatecznie swoje odpokutował, zadbał o to, żeby społeczeństwo straciło mniej czy żeby odzyskało stratę, i za to należy mu się nagroda. W kulturze anglosaskiej jest to więc w pełni akceptowalne, inaczej trudno byłoby oczekiwać, że regulacje prawne w tym zakresie zyskają poparcie społeczne i polityczne.

Warto przy tym nadmienić, że analiza nie ujawniła żadnych bardziej wyrazistych różnic, czy to ze względu na cechy demograficzne, czy światopoglądowe. Raczej na zasadzie ciekawostki, być może do dalszej analizy w oparciu o inne dane, można jedynie odnotować dwie liczby. Rzuca się w oczy dość wyraźna różnica pomiędzy osobami deklarującymi się jako głęboko wierzące a niewierzącymi – 36% vs. 18%. Być może zatem wiara wpływa na przekonanie, że osoba działająca z wyższych pobudek (dla idei właśnie) powinna nie tylko uniknąć negatywnych konsekwencji swoich słusznych działań, ale też zostać za nie dodatkowo wynagrodzona.

16 Zob. H. Świda-Ziemia, *Stalinizm i społeczeństwo polskie*, w: *Stalinizm*, red. J. Kurczewski, Warszawa 1991.

17 *Skarżypyty, donosiciele, sygnaliści?*, red. J. Arcimowicz, M. Bieńko, B. Łaciak, Warszawa 2018, <http://www.isns.uw.edu.pl/pliki/wydawnictwa/Ksiazka-Skarzypyty-donosiciele-sygnalisci-1.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

18 L. Saunders, R. Sidel, *Whistleblower Gets \$104 Million*, „The Wall Street Journal”, 12.09.2012.

**Tabela 1. Osoby, które w dobrej wierze i w interesie publicznym ujawniają nadużycia w swoich miejscach pracy (tzw. sygnaliści), narażają się na odwet pracodawcy. Czy Pana(i) zdaniem osoba, która jest sygnalistą, powinna:**

	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Otrzymywać odszkodowanie za utratę pracy wypłacane przez pracodawcę, jeżeli zostanie z niej wyrzucona wskutek ujawnienia nadużycia?	62%	26%	12%
Korzystać z bezpłatnej pomocy prawnej zapewnianej przez państwo, obejmującej porady na temat zamiaru zgłoszenia nadużycia lub skutków już dokonanego zgłoszenia, zanim jej sprawa trafi ewentualnie do sądu?	73%	16%	12%
Otrzymywać od państwa wynagrodzenie w razie utraty pracy, przyznawane na czas trwania rozprawy sądowej związanej z ujawnieniem nadużycia?	55%	31%	14%
Mieć zapewnioną anonimowość przed pracodawcą, gwarantowaną przez organy zewnętrzne, do których udaje się z informacją o nadużyciach?	77%	14%	9%
Być prawnie chroniona przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych w przypadku, gdy mogą one mieć związek z ujawnieniem nadużycia	70%	17%	13%

Liczebność N=1000

Pozostałe rozwiązania, o które zapytaliśmy, to jest odszkodowania od pracodawców za zwolnienie z pracy, dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej, „zastępcze” wynagrodzenie wypłacane przez państwo w sytuacji, gdy sygnalista bez pracy pozostaje w sporze sądowym, gwarancje anonimowości oraz ochrona przed oskarżeniami o pomówienie i naruszenie dóbr osobistych, nie wzbudziły większych kontrowersji (przynajmniej jeśli chodzi o odpowiedzi ogółu respondentów). Można jedynie zwrócić uwagę na kilka danych, które warto mieć w pamięci przy forsowaniu konkretnych przepisów prawnych.

Czego można było się spodziewać, badani pełniący stanowiska kierownicze i właściciele firm wyrazili nieco większy dystans do pomysłu odszkodowań za zwolnienie. Mimo to w tych grupach przeważało poparcie – odpowiednio 57 i 54%. Fakt, że nieco ponad połowa tego typu respondentów popiera odszkodowania, cieszy, ale nie jest to poparcie zdecydowane. Co ciekawe, dystans wobec nagradzania sygnalistów kontrastuje z silnym przekonaniem kadry zarządzającej, że pracownicy powinni zgłaszać zwierzchnikom każde nadużycie (patrz strona 19). Kierownicy zdają się tkwić w mylnym przekonaniu, że skoro sensem sygnalizowania jest działanie w interesie społecznym, to sygnalistom z tego tytułu

nie powinny przysługiwać nagrody, a co najwyżej odszkodowania za straty. Z tego powodu w momencie, gdy projekt przepisów o ochronie sygnalistów stanie się przedmiotem debaty publicznej, może się ujawnić opór wobec tego instrumentu ze strony organizacji przedsiębiorców. A ci, jak wynika z badań przeprowadzonych przez Fundację Batorego w latach 2015–2016, przejawiają ambiwalentny stosunek do idei ochrony sygnalistów jako takiej<sup>19</sup>.

Z kolei jeśli chodzi o możliwość wypłacania sygnalistom przez państwo wynagrodzenia na czas procesu sądowego, to wprawdzie ponad połowa respondentów opowiedziała się za tym rozwiązaniem, ale zarazem aż jedna trzecia je odrzuciła. Wśród tych, którzy najczęściej zgłaszali sprzeciw, znów znalazły się osoby pełniące funkcje kierownicze – było to 54% (choć w tym przypadku właściciele przedsiębiorstw w dużo mniejszym stopniu podzielali ten sceptycyzm). Łatwiej ten wynik wytłumaczyć, jeśli weźmie się pod uwagę opinię na temat wynagradzania sygnalistów. Być może osoby zarządzające są silniej przekonane o tym, że pracownicy mają po prostu obowiązek informowania o nadużyciach, bez specjalnych zachęt, a najważniejszym instrumentem mogłoby być ewentualnie zadośćuczynienie w sytuacji, gdyby informacje o nadużyciach się potwierdziły, a zwolnienie było niesłuszne (57% respondentów z tej kategorii popierało to rozwiązanie).

W przypadku dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej nie zarysowało się żadne istotne zróżnicowanie, czy to ze względu na cechy demograficzne respondentów, czy to z uwagi na ich światopogląd. Podobnie było, jeśli chodzi o przepisy gwarantujące anonimowość.

Na koniec warto zwrócić uwagę na relatywnie mały odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Oscyluje on w okolicach 10% i w żadnym przypadku nie przekroczył 14%, choć omawiane pytanie jest trudne i jeszcze na etapie przygotowywania kwestionariusza było wielokrotnie zmieniane, tak aby jego treść wydawała się respondentom możliwie prosta. Mimo to okazało się, że badani co najmniej spontanicznie (bo trudno zakładać, że mieli wyrobione zdanie na temat przedstawianych im opcji) potrafili w sposób zdecydowany ocenić prezentowane im rozwiązania dotyczące sygnalistów. To pozytywny sygnał, jeśli chodzi o przyszłą regulację.

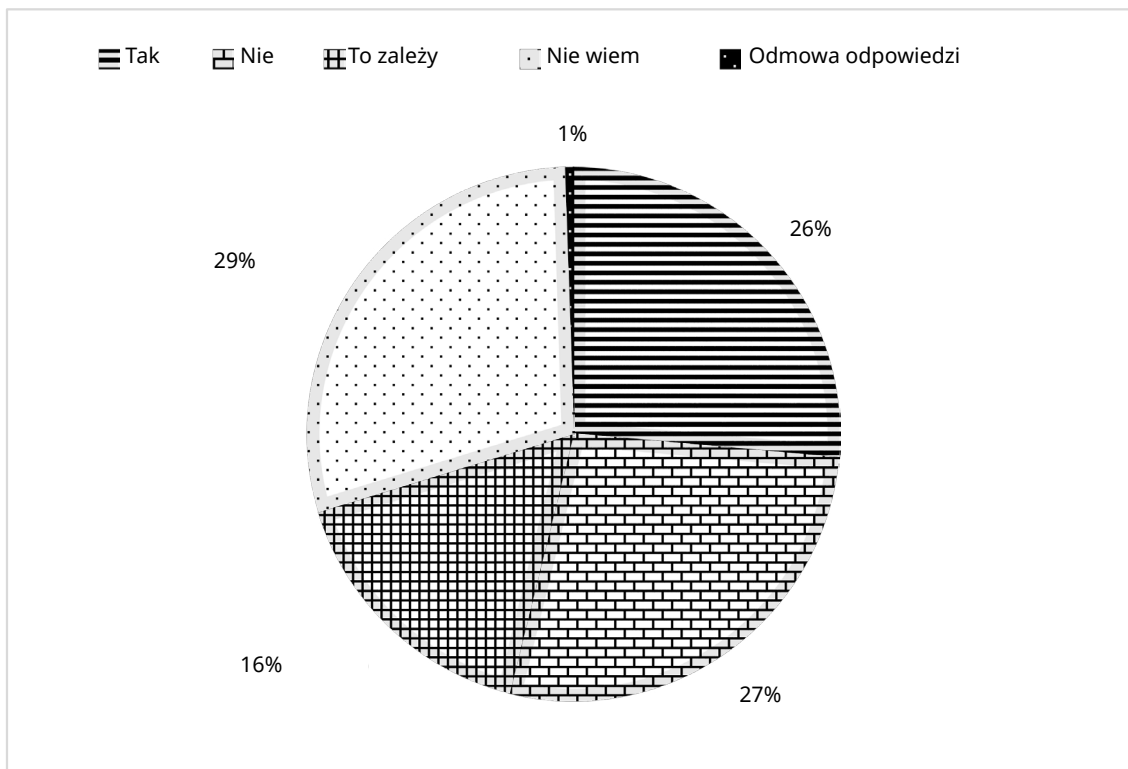
Konkludując ten wątek: wygląda na to, że Polacy poparliby kluczowe rozwiązania obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, takie jak dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej, gwarancje anonimowości czy system wynagrodzeń oraz odszkodowań dla sygnalistów zwalnianych z pracy i pozostających w sporze sądowym związanym ze zgłoszonymi przez nich nadużyciami. To pozwala być optymistycznym, jeśli chodzi o społeczne poparcie dla samej ustawy. Poparcia natomiast nie zyskałyby dalej idące środki ochrony i motywowania sygnalistów do działania, takie jak nagrody za ujawnienie nadużyć. Z drugiej strony fakt, że aż blisko 30% respondentów wyraziło się pozytywnie o możliwości stworzenia takiego instrumentu, wskazuje, że być może w przyszłości mógłby on zostać wdrożony.

## Ogólnie o zgłaszaniu nadużyć

Omówienie rezultatów sondażu dotyczących postaw wobec sygnalistów warto zacząć od analizy odpowiedzi na pytanie, które dobrze oddaje dylemat, przed jakim stają sygnaliści. Są świadkami ewidentnego przestępstwa – przyjęcia łapówki przez kolegę czy koleżankę z pracy – i mogą o tym powiedzieć przełożonym lub nie. Takie pytanie zadaliśmy respondentom, a wyniki, które otrzymaliśmy, nie są jednoznaczne.

<sup>19</sup> Zob. G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Sygnalisci-w-Polsce-okiem-pracodawcow-i-zwiazkow-zawodowych.pdf> [dostęp: 28.05.2019].

**Ryc. 2. Proszę wyobrazić sobie sytuację, że Pana(i) kolega z pracy przyjmuje łapówki w związku ze swoimi obowiązkami zawodowymi. Czy – dowiedziawszy się o tym – powiadomił(a)by Pan(i) swoich przełożonych?**



Liczebność N=1000

Mniej więcej tyle samo było respondentów, którzy zadeklarowali, że powiadomiliby przełożonych o takiej sytuacji (26%), co takich, którzy by tego nie zrobili (27%). Część osób uzależniłaby decyzję od określonych okoliczności (16%), o czym za chwilę. Jednak aż 29% badanych udzieliło odpowiedzi „nie wiem” – świadczy to o zagubieniu Polaków w kwestii tego, co robić i jak się zachować w trudnych sytuacjach, gdy z jednej strony jest się świadkiem przestępstwa (naruszenia interesu publicznego), a z drugiej pozostaje się związanym relacjami koleżeńskimi i pracowniczymi. Jednocześnie nie zarysowały się znaczne różnice między respondentami ze względu na cechy demograficzne czy przynależność do określonej grupy społeczno-zawodowej.

Interesująca jest analiza odpowiedzi na pytanie otwarte zadawane respondentom, którzy udzielili odpowiedzi „to zależy”. Pojedynczy badani nie zdecydowali się wytłumaczyć, od czego uzależniliby zgłoszenie, ale aż 93% osób udzieliło poszerzonej odpowiedzi. Dominują cztery typy czynników mających wpływ na decyzję:

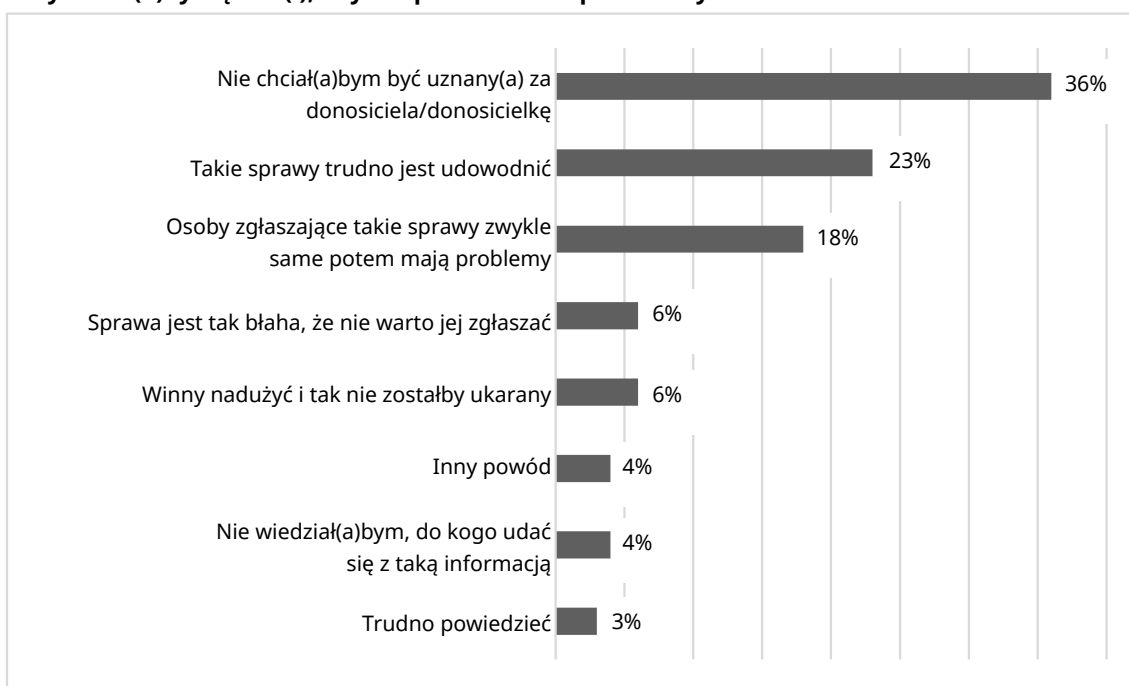
- skala i trwałość naruszeń/nadużyć – powtarzalność nadużyć, wartość łapówki, jej rodzaj;
- relacje z osobą popełniającą nadużycie – koleżeństwo, sympatia; typ osobowości tego, kto popełnia nadużycie;
- okoliczności stwierdzenia nadużycia – w tym przypadku w odpowiedziach respondentów brak wskazówek, jakiego rodzaju okoliczności mogłyby skłonić ich do zgłoszenia nadużycia; najczęściej padały ogólne stwierdzenia w rodzaju „to zależy od sytuacji”;

- gotowość sprawcy do podjęcia dialogu przed zgłoszeniem – jeśli upomnienie nic by nie dało, respondenci nie mieliby skrupułów.

To, co w tych rozwinięciach wydaje się najciekawsze, to przede wszystkim skłonność do przymykania oczu, jeśli skala nadużycia jest niewielka, albo kiedy relacje personalne są bliskie. Łapówka stanowi przestępstwo; ba, przestępstwem jest nawet jej obietnica, niezależnie od rodzaju, skali czy typu. Tymczasem badani mają najwyraźniej skłonności do rozgrzeszania innych osób nawet z ewidentnych czynów łamiących prawo, które dodatkowo, tak jak łapówki, są wyjątkowo amoralne, ponieważ zwykle służą wyłudzeniu osobistych korzyści w zamian za coś, co i tak nam się należy z mocy prawa czy innych norm (np. dostęp do jakichś usług lub dóbr publicznych). To z kolei może wskazywać na deficyt edukacji i kultury obywatelskiej (której elementem jest przecież szacunek dla prawa), o czym dalej.

Na kwestię ambiwalencji w reagowaniu na nadużycia korupcyjne w miejscu pracy rzucają jeszcze więcej światła odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego ludzie ogólnie nie są skłonni zgłaszać naruszeń. To swego rodzaju pytanie projekcyjne, ponieważ nie dotyczy bezpośrednio respondenta, ale skłania go do zastanowienia się, dlaczego inni tego nie robią, co zawsze jest filtrowane przez własne postawy i doświadczenia. I tu ujawnia się czynnik związany z socjalizacją.

**Ryc. 3. Odczytam Panu(i) kilka powodów, dla których ludzie zazwyczaj nie powiadamiają swoich przełożonych o nadużyciach w pracy. Który z nich byłby dla Pana(i) najważniejszy, kiedy decydował(a)by się Pan(i), aby nie powiadamiać przełożonych?**



Liczebność N=274

Okazuje się, że najczęściej wskazywanym powodem niezgłoszenia nadużycia przełożonym jest obawa o to, że zostanie się uznanym za „donosiela”. To oznacza, że spora część Polaków nie zareaguje na nadużycie w swoim miejscu pracy tylko dlatego, że będzie się obawiać społecznego ostracyzmu. A to z kolei wskazuje, że istnieją istotne deficyty, jeśli chodzi o ogólną edukację obywatelską dotyczącą takich kwestii, jak chociażby etos pracownika. Gdyby w polskim społeczeństwie zagadnienie interesu publicznego czy dobra wspólnego było lepiej zakorzenione (poprzez edukację formalną

w szkołach i nieformalną w grupach rówieśniczych, w miejscach pracy, etc.), wówczas obawa przed tym, że się zostanie uznany za „donosiciela”, gdy mówi się głośno o zagrożeniu dla społeczeństwa czy konkretnej społeczności (np. zakładu pracy), z pewnością nie byłaby tak silna. Ale nad tym się nie pracuje: nie edukuje się w szkołach, uczelniach i nie buduje się takiej kultury organizacyjnej w miejscach pracy. Nie bez znaczenia jest też kontekst historyczny – przekazywany przez pokolenia, wyuczony przez wieki zaborów i komunizmu brak zaufania do państwa i do społeczeństwa, który nie sprzyja myśleniu w kategoriach dobra wspólnego.

Co ciekawe, na trochę inaczej zadane pytanie w sondażu z 2012 roku<sup>20</sup> jedynie 9% respondentów odpowiedziało, że nie zgłosiłoby przełożonym nadużycia ze względu na to, że nie czują się donosicielami. Najprawdopodobniej jednak ta ogromna różnica wynika właśnie z treści pytania. W 2012 roku odnosiło się ono wprost do respondenta. W omawianym sondażu pytanie miało charakter projekcyjny i dotyczyło wyobrażenia o tym, jak mogą reagować inne osoby. Stąd wyższy odsetek wskazań na obawę przed uznaniem za donosiciela.

Gdyby jednak wybierać, co jest wyraźniejszym wskaźnikiem powodów niezgłaszania nadużyć, to pytanie projekcyjne okazuje się poręczniejsze, ponieważ respondenci w naturalny sposób chcą zaprezentować siebie w lepszym świetle, gdy pytanie dotyczy bezpośrednio ich samych. Dlatego bardziej prawdopodobne jest to, że odpowiadając na pytanie zadane tak, jak w 2012 roku, ukrywają swój strach przed ostracyzmem. Łatwiej natomiast projektują swój strach na innych. I to ma realne uzasadnienie. Po prostu ostracyzm w takich sytuacjach jest faktem i ludzie o tym wiedzą.

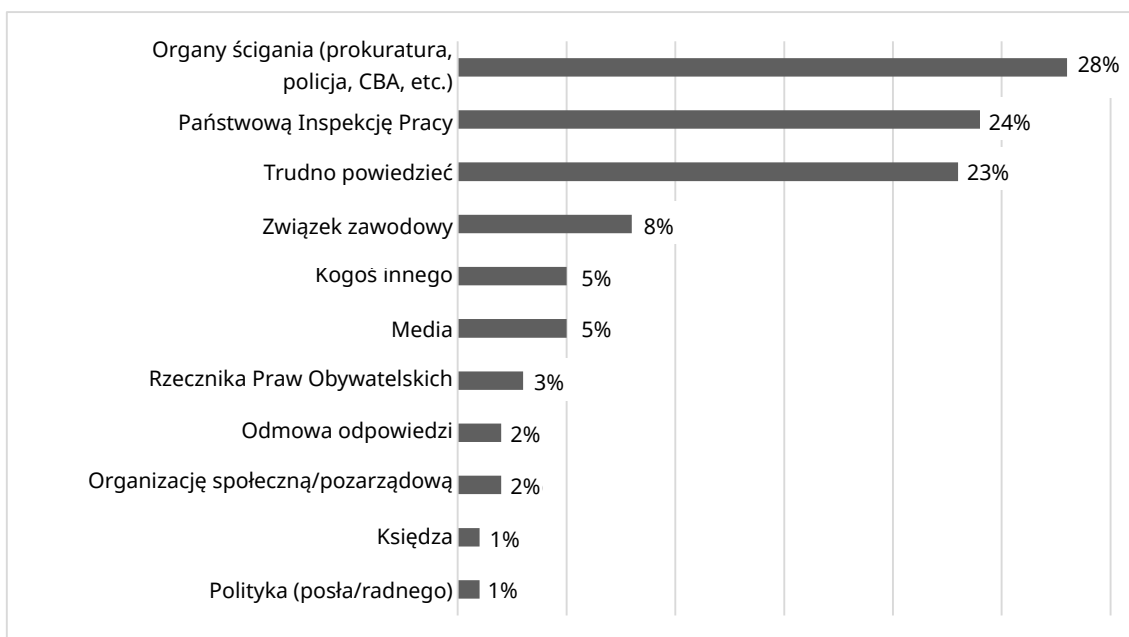
Pozostałe najczęstsze odpowiedzi na to pytanie, w których widoczne były przekonanie o trudności w dowiedzeniu oskarżeń i obawa przed problemami, nie wymagają głębszej analizy. W odpowiedziach nie ujawniły się też bardziej istotne różnice ze względu na cechy demograficzne czy światopoglądowe respondentów.

Na koniec tej części warto omówić odpowiedzi na jeszcze jedno pytanie, które dotyczyło zgłaszania nadużyć na zewnątrz miejsca pracy. Zapytaliśmy respondentów, gdzie dokonaliby takiego zgłoszenia, gdyby byli zmuszeni to zrobić.

---

20 Wówczas brzmiało ono: „Pana(i) kolega z pracy nie dopełnia swoich obowiązków służbowych, stwarzając tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa innych pracowników. Czy – dowiedziawszy się o tym – powiadomił(a)by Pan(i) o tym fakcie zwierzchnika? Proszę wskazać najwyżej dwie odpowiedzi”. Jedną z możliwych odpowiedzi było stwierdzenie: „Nie powiadamił(a)bym zwierzchnika, bo nie jestem donosicielem”.

**Ryc. 4. Zakładając, że wiedział(a)by Pan(i) o nadużyciach w Pana(i) miejscu pracy i zdecydował(a)by się Pan(i) wyjść z tą wiedzą na zewnątrz, to kogo powiadomił(a)by Pan(i) w pierwszej kolejności?**



Liczebność N=1000

Wyniki nie są bardzo zaskakujące i nie różnią się w sposób istotny ze względu na cechy demograficzne czy światopoglądowe respondentów. Jednak na parę kwestii warto zwrócić uwagę. Sygnaliści, co specjalnie nie dziwi, udaliby się przede wszystkim do organów ścigania (28%). W drugiej kolejności wskazywano Państwową Inspekcję Pracy (24%), co jest o tyle niejednoznacznym wyborem, że PIP ma ograniczone kompetencje, jeśli chodzi o możliwości reagowania na nadużycia inne niż dotyczące stosunków pracy. Zdaje się, że respondenci wskazywali PIP raczej na zasadzie kontekstu i luźnego skojarzenia z tematyką wywiadu niż z uwagi na dobre rozeznanie w tym, na ile Inspekcja byłaby w stanie realnie im pomóc.

Kilka innych kwestii, na które warto zwrócić uwagę, to niski odsetek odpowiedzi twierdzących dotyczących powiadomienia mediów (5%) i związków zawodowych (8%). Choć media i związki zawodowe wydają się naturalnymi sojusznikami sygnalistów, to wygląda na to, że z jakichś powodów respondenci nie postrzegają ich jako odpowiednich instytucji, do których można byłoby udać się z informacją o nadużyciu, a jednocześnie otrzymać pomoc. Słaby wynik związków można tłumaczyć ogólnie niskim poziomem uzwiązkowienia w Polsce. W przypadku mediów być może wynika to z braku zaufania. Jeszcze jednym wynikiem, na który warto zwrócić uwagę, jest relatywnie wysoki odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (23%), co w połączeniu z niekoniecznie uzasadnioną wiarą w pomoc ze strony PIP pokazuje, że Polacy nie wiedzą, jak poradzić sobie w sytuacji, gdy w ich miejscu pracy dochodzi do nadużyć.

## Ocena działań sygnalisty w kontekście tego, co i komu zgłasza

W badaniu pytaliśmy respondentów o ich ocenę postępowania sygnalisty nazwiskiem Nowak, który zgłasza różne typy nadużyć zarówno wewnątrz organizacji (do przełożonego), jak i na zewnątrz (do prokuratury lub innych odpowiednich służb). Wyniki zestawiliśmy z odpowiedziami respondentów z sondażu z 2012 roku, w którym zadano podobne pytania. Poziom akceptacji dla sygnalizowania różni się w zależności od rodzaju zgłoszonej nieprawidłowości, mimo że wszystkie dobrane do badania przypadki to przykłady łamania prawa w miejscu pracy. Zróżnicowane odpowiedzi respondentów wskazują na przyjmowanie oportunistycznych postaw wobec prawa, którego lekceważenie w niektórych sytuacjach jest przejawem swoiście pojmowanej zaradności życiowej i jednocześnie świadectwem destrukcji poczucia prawnego<sup>21</sup>. Wyraźnie widać, że kiedy prawo wychodzi naprzeciw osobistym interesom i potrzebom jednostki, więcej respondentów jest skłonnych rozgrzeszać jego łamanie. Blisko jedna trzecia badanych uznaje, że niewłaściwe jest reagowanie na nadużycia polegające na braniu „lewych” zwolnień, a niewiele mniej nie akceptuje donoszenia w pracy na kolegów, którzy okradają własnego pracodawcę, biorą udział w ustawianiu przetargów czy przyjmują łapówki.

**Tabela 2. A gdyby inny Pana(i) kolega z pracy, nazwijmy go Nowak, powiadomił przełożonego, że pracownik Kowalski (...). Jak w tej sytuacji ocenił(a)by Pan(i) zachowanie Nowaka?**

		Postąpił właściwie	Postąpił niewłaściwie	Trudno powiedzieć	Odmowa odpowiedzi
Nie przestrzega norm bezpieczeństwa, wskutek czego stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia innych pracowników	2019	79%	15%	6%	0%
	2012	63%	25%	11%	1%
Przyjmuje łapówki od innych instytucji/firm	2019	65%	22%	13%	0%
	2012	65%	24%	10%	1%
Bierze „lewe” zwolnienia lekarskie	2019	49%	32%	19%	0%
	2012	54%	31%	15%	1%
Szykanuje jednego ze współpracowników (stosuje wobec niego mobbing)	2019	75%	18%	7%	0%
	2012	68%	22%	10%	1%

21 A. Kojder, *Godność i siła prawa*, Warszawa 2001, s. 299–304.



Bierze udział w „ustawianiu” przetargów	2019	64%	23%	13%	1%
Tankuje do prywatnego samochodu paliwo kupione na koszt instytucji/firmy	2019	59%	27%	13%	1%
	2012	57%	31%	11%	1%

Liczebność dla 2019 roku: N=1000, a dla 2012 roku: N=1018

Postawa informowania przełożonego znajduje największe wsparcie w sytuacji, gdy Nowak sygnalizuje naruszenie norm bezpieczeństwa stwarzające zagrożenie dla pracowników (79%), pozostaje też wysoka w przypadku ujawniania mobbingu (75%). W sprawach, w których wśród pokrzywdzonych nie będzie Nowaka ani jego kolegów, takich jak przyjmowanie łapówek (65%), ustawianie przetargów (64%) i tankowanie prywatnego samochodu na koszt firmy/instytucji (59%), poziom wsparcia dla sygnalistów pozostaje wyraźnie niższy. Zdecydowanie na najmniej zrozumienia Nowak może liczyć w sytuacji ujawnienia „lewych” zwolnień lekarskich (49%). Zresztą jednoznaczna odpowiedź na to pytanie sprawiła respondentom największy kłopot (19% wskazań na „trudno powiedzieć”). Należy też zauważyć, że o ile w przypadku innych nieprawidłowości akceptacja dla ich zgłaszania do przełożonego wzrosła w stosunku do 2012 roku (zagrożenie bezpieczeństwa, mobbing, kradzież paliwa) lub pozostała bez zmian (korupcja), o tyle ujawnianie „lewych” zwolnień lekarskich wskazało jako słuszne postępowanie o prawie 5 punktów procentowych mniej respondentów niż w 2012 roku. Ten spadek poparcia może wiązać się z tym, że masowe chodzenie na L4 stało się w Polsce nową formą strajku i walki o wyższe płace, którą pod koniec 2018 roku praktykowali policjanci i nauczyciele. Prawdopodobnie stąd obecnie wynika większe przyzwolenie społeczne na takie zachowanie.

Warto też zwrócić uwagę na dysonans między w większości pozytywną oceną zgłoszenia przez Nowaka do przełożonego zaobserwowanego łapówkarstwa a niższym aż o 39 punktów procentowych odsetkiem deklaracji respondentów, że sami postąpiliby w podobny sposób. Ten rozdźwięk sugeruje, że badani pozostają świadomi, iż działanie sygnalisty, choć słuszne z punktu widzenia znanych im norm etycznych i prawnych, jest też postępowaniem wbrew jego osobistemu dobrostanowi. Coś, co jest racjonalne z punktu widzenia obrony interesu zbiorowości, stanowi narażenie się na niepotrzebne koszty z perspektywy jednostki. Biorąc pod uwagę perspektywę indywidualną, jednostce brakuje motywacji, żeby reagować na zło, jeżeli silna pozostaje presja społeczna, żeby tego nie robić, co sugeruje rycina 5. Respondenci skłonni są przyznać, że racje moralne leżą po stronie sygnalistów i że jeżeli działają w dobrej wierze oraz w interesie publicznym, to zasługują na szeroką ochronę prawną (tabela 1), a mimo to sami wolą nie wcielać się w ich rolę (rycina 2). Sytuacja ta przypomina opisany w naukach społecznych syndrom „pasażera na gapę”, czyli osoby, która choć należy do grupy i deklaruje wspólne z nią wartości, to w kwestii dbania o dobro wspólne ogląda się na innych. Konsekwencją takiej postawy jest sytuacja, w której członkowie grupy wkładają nierównomierny wysiłek w egzekwowanie praw i obowiązków służących ogółowi<sup>22</sup>. Koszty, które ponoszą sygnaliści, broniąc wartości zbiorowych, są szczególnie wysokie.

22 M. Olson, *The Logic of Collective Actions. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1975, s. 60-65.

**Tabela 3. A gdyby Pana(i) kolega z pracy, nazwijmy go Nowak, powiadomił prokuraturę lub inne odpowiednie służby, że w Pana(i) miejscu pracy (...) – jak w tej sytuacji ocenił(a)by Pan(i) zachowanie Nowaka?**

		Postąpił właściwie	Postąpił niewłaściwie	Trudno powiedzieć	Odmowa odpowiedzi
Nie są przestrzegane normy bezpieczeństwa, wskutek czego powstaje zagrożenie dla życia lub zdrowia pracowników	2019	79%	14%	7%	0%
	2012	81%	9%	9%	1%
Są przyjmowane łapówki od innych instytucji/firm	2019	64%	21%	15%	0%
	2012	72%	14%	13%	1%
Pracownicy biorą „lewe” zwolnienia lekarskie	2019	49%	32%	19%	1%
Szykanuje się pracowników (stosuje się wobec nich mobbing)	2019	75%	16%	9%	0%
Ma miejsce „ustawianie” przetargów	2019	66%	19%	15%	0%
	2012	70%	13%	16%	1%

Liczebność dla 2019 roku: N=1000, a dla 2012 roku: N=1018

Respondenci wykazują bardzo podobny poziom akceptacji dla faktu zgłoszenia danej sprawy niezależnie od tego, czy polega ono na powiadomieniu przełożonych, czy też organów ścigania. Gdy porówna się oba warianty, można zauważyć, że różnice między nimi w odpowiedziach „postąpił właściwie” nie przekraczały 2%. Widać jednocześnie, że w zestawieniu z ostatnimi badaniami zmalał o kilka punktów procentowych odsetek osób, które oceniły postępowanie pracownika informującego organy ścigania o łamaniu norm bezpieczeństwa (79%), łapówkach (64%) i ustawianiu przetargów (66%) jako właściwe. Jak widzimy, zauważalnie wzrósł na przestrzeni ostatnich lat odsetek zwolenników wewnętrznego zgłaszania problemów pracowniczych, przy jednoczesnym spadku poparcia dla sygnalizowania na zewnątrz. Jest to istotna zmiana w stosunku do badań z 2012 roku, których autorka zaobserwowała, że „akceptacja zawiadamiania organów zewnętrznych jest – ogólnie rzecz biorąc – znacząco wyższa, niż akceptacja sygnalizowania nieprawidłowości kierownictwu firmy”<sup>23</sup>. Próba poszukania przez sygnalistę wsparcia dla rozwiązania problemu wewnątrz organizacji i dotarcia do osób, które najszybciej i najbardziej skutecznie są stanie odpowiedzieć na dane zagrożenie, jest zresztą postępowaniem zalecanym w unijnej dyrektywie. Być może za powolną zmianą postaw w tym kierunku stoi też rosnąca

23 Bohaterowie czy donosiciele?..., dz. cyt., s. 11.

liczba firm i instytucji, które są w stanie zapewnić pracownikom możliwość bezpiecznego raportowania o nadużyciach, a także wdrożyły osobną politykę ochrony sygnalistów<sup>24</sup>.

Gdy różnicuje się odpowiedzi według pozycji zawodowych zajmowanych przez respondentów, należy zauważyć, że osoby reprezentujące kadre zarządzającą w administracji państwowej i samorządowej są grupą wykazującą największe poparcie dla zgłaszania nieprawidłowości w niemal wszystkich kategoriach spraw. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż kierownicy jednostek jak mało kto czują pełnię spoczywającej na nich prawnej odpowiedzialności za tolerowanie w swoich strukturach nadużyć. Blisko 40% robotników wykwalifikowanych i brygadzystów spoza leśnictwa i rolnictwa nie godzi się na zgłaszanie do przełożonego faktu, że kolega z pracy wziął „lewe” zwolnienie lekarskie lub tankował służbowe paliwo do prywatnego samochodu. Niesprzeciwianie się takim praktykom sugeruje, że nie są one traktowane jako coś nieuczciwego, sprzecznego z wyznawanymi przez tę grupę respondentów wartościami. Można domniemywać, odwołując się do myśli M. Kosewskiego, że stanowią wręcz element wewnętrznej podkultury, gdzie różnym dysfunkcjom nadaje się społecznie uzgodnione usprawiedliwienia<sup>25</sup>. Dysonans moralny u osób świadomie dopuszczających się naruszeń i je tolerujących może być wtedy zredukowany np. przez przekonanie, że ukradzione paliwo to normalny dodatek do pensji należnej za wykonaną pracę, który pracodawca winien jest pracownikowi.

Jeśli chodzi o hipotetyczną reakcję sygnalistów na „ustawianie” przetargów, to pracownicy niższych szczebli (zatrudnieni w sklepach czy punktach usługowych, konduktorzy, opiekunki dziecięce, pracownicy ochrony, kierowcy oraz osoby wykonujące prace proste poza rolnictwem i leśnictwem) uważają, że lepiej zgłaszać takie nadużycia prosto do organów ścigania aniżeli do przełożonego, przy czym różnice przy obu odpowiedziach w tej grupie sięgały ponad 10 punktów procentowych na korzyść sygnalizowania zewnętrznego. Odpowiadający w ten sposób wychodzą prawdopodobnie z założenia, że kierownictwo organizacji musi zdawać sobie sprawę z tego typu nadużyć, a nawet brać w nich udział. Bardziej niejednoznaczne, niż można było się spodziewać, są odpowiedzi udzielane przez osoby z zawodów twórczych i specjalistów z wyższym wykształceniem, inżynierów, lekarzy, prawników oraz nauczycieli, których jedna piąta nie była w stanie określić, czy zgłoszenie faktu kradzieży paliwa do przełożonego jest właściwe. Przedstawiciele tej grupy średnio rzadziej niż przeciętni Polacy wskazują na zgłaszanie „lewych” zwolnień lekarskich do prokuratury jako właściwe (43%), a aż 25% z nich ma trudność w odpowiedzi na to pytanie. Wyniki te obrazują kryzys etosu zawodów inteligenckich, które nie odstają od innych grup zawodowych na plus, jeśli chodzi o świadomość tego, czym jest etyczne postępowanie. Ich dwuznaczna postawa wobec zgłaszania nadużyć jest tym bardziej nieoczekiwana, że wiele z nich to zawody zaufania publicznego, posiadające własne kodeksy etyczne. Być może jest też tak, że sama etyka zawodowa rozumiana jest dość specyficznie, jako uznanie interesu klienta, względnie własnej korporacji za najwyższą wartość, nawet jeśli oznacza to zgodę na działania społecznie szkodliwe<sup>26</sup>.

Analiza odpowiedzi respondentów według ich wykształcenia prowadzi do wniosku, że wbrew intuicji wyższe wykształcenie respondentów nie musi być czynnikiem sprzyjającym większemu zrozumieniu

24 Dla przykładu w ramach wprowadzania standardu programu etycznego przygotowanego w grudniu 2016 roku z inicjatywy UN Global Compact Network Poland wdrożenie rozwiązania zgłaszania nadużyć zadeklarowały do tej pory 43 organizacje, <https://ungc.org.pl/strefa-wiedzy/podpisz-deklaracje-przyjecia-standardu-minimum-programu-etycznego-swojej-firmie/> [dostęp: 22.05.2019].

25 M. Kosewski, *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej*, w: *Etyka w służbie publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011, [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/etyka\\_w\\_sluzbie\\_publicznej.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/etyka_w_sluzbie_publicznej.pdf) [dostęp: 28.05.2019].

26 Zob. K. Żaczkiewicz-Zborska, *SN: Radca prawny nie może być sygnalistą*, 22.05.2019, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/radca-prawny-nie-moze-byc-sygnalista,419384.html> [dostęp: 28.05.2019].

postaw sygnalistów. Zgłaszanie przypadków „lewych” zwolnień lekarskich do organów ścigania budzi największy sprzeciw osób z wykształceniem pomaturalnym lub policealnym (46%), z tytułem inżyniera, licencjata i dyplomowanego ekonomisty (47%) oraz wcale niemałe osób z tytułem magistra, lekarza lub równorzędnym (29%). Druga z wymienionych grup ma też najbardziej krytyczny stosunek do ujawniania przełożonym faktu przyjmowania łapówek (33% odpowiedzi przeciw). Prawidłowością jest, że we wszystkich przypadkach respondenci z wykształceniem podstawowym znajdują się wśród tych, którzy najmniej chętnie przyznają, iż postępowanie sygnalisty jest właściwe. Ich odpowiedzi najbardziej drastycznie odstają od średniej w pytaniu o zgłaszanie brania łapówek do organów ścigania – więcej z nich potępiło (36%), aniżeli poparło (42%) ujawnianie tego faktu. Wskazuje to na duże deficyty wiedzy, jeżeli chodzi o edukację antykorupcyjną, na poziomie szkoły podstawowej, w tym na nieznaną społeczność obywateli reagowania na takie zdarzenia.

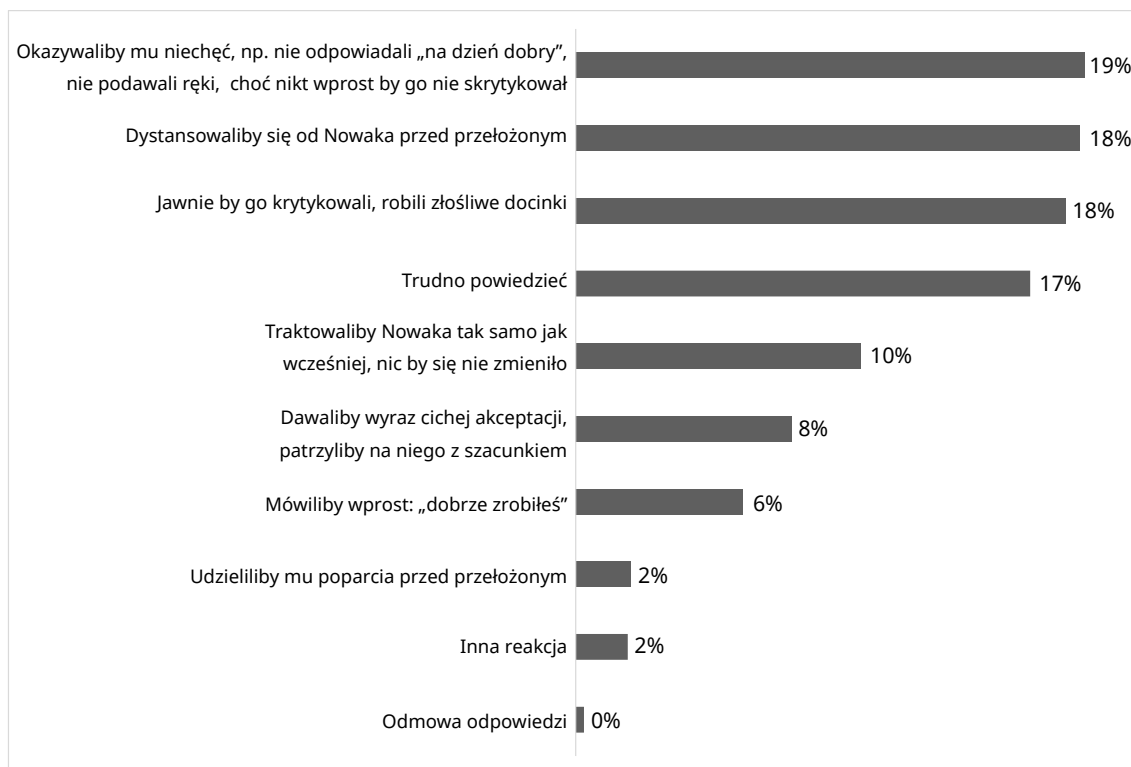
Opinie o zgłaszaniu nadużyć przez sygnalistów zmieniają się też zależnie od wieku. Rzuca się w oczy bardzo wysoki odsetek uczniów i studentów (40%), którzy uważają zgłaszanie odpowiednim służbom „lewych” zwolnień lekarskich za niewłaściwe. Być może praktyka fałszowania rozmaitych zwolnień czy zaświadczeń jest w tej grupie bardziej oswojona i nie traktuje się jej w kategoriach przestępstwa. Duży opór wśród najmłodszych respondentów, czyli w wieku 18–24 lat, budzi też ujawnianie organom ścigania korupcji – ponad jedna czwarta z nich potępiłaby Nowaka za zgłoszenie takiego przypadku. Prawidłowością jest to, że najbardziej przeciwne zgłaszaniu nadużyć zarówno wewnątrz jak, i na zewnątrz organizacji pozostaje najstarsze pokolenie (65+), u którego pytania muszą budzić wciąż silne skojarzenia ze szkodliwą działalnością donosicieli w czasach PRL-u.

## **Inni pracownicy wobec sygnalisty – prognozowane reakcje**

Ostracyzm ze strony otoczenia, jaki spotyka pracowników po ujawnieniu przez nich nieprawidłowości, to jedna z bardziej dotkliwych sankcji społecznych<sup>27</sup>. Izolowani, zmagający się z werbalnymi i niewerbalnymi oznakami niechęci oraz poczuciem braku akceptacji sygnaliści zmuszani są w ten sposób do odchodzenia z pracy, w której nie potrafią dłużej funkcjonować. Zadaliśmy respondentom pytanie mające pokazać, jak bardzo ich zdaniem taka reakcja byłaby prawdopodobna w stosunku do Nowaka zgłaszającego przełożonemu korupcję w miejscu pracy. Było to pytanie półotwarte, jednokrotnego wyboru, z przygotowaną kafeterią obejmującą szerokie spektrum możliwych reakcji kolegów i koleżanek z pracy wobec sygnalisty, który ujawnił, że jeden z nich przyjmuje lub wręcza łapówki. Trzy z nich to przykłady ostracyzmu, trzy oznaczają reakcje wspierające, zaś jedna prezentuje postawę neutralną.

27 G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce...*, dz. cyt., s. 87–91.

**Ryc. 5. Jak w Pana(i) przekonaniu zareagowałaby większość kolegów/koleżanek w pracy, gdyby dowiedzieli się o tym, że Nowak zgłosił przełożonemu, że jeden z nich przyjmuje lub wręcza łapówki? Proszę wybrać najbardziej prawdopodobny rodzaj reakcji.**



Liczebność N=1000

Wśród trzech najczęściej udzielanych przez respondentów odpowiedzi, na które padło 55% wskazań, znalazły się wyłącznie te mające wydźwięk negatywny. Zdecydowanie mniej osób (15%) wyraziło przekonanie o pojawieniu się reakcji nagradzających postawę sygnalisty. W tym zaledwie 2% respondentów spodziewałoby się obrony Nowaka przed przełożonym, czyli postawy wymagającej największej odwagi cywilnej od jego kolegów i koleżanek. Przewidywania 10% respondentów wskazywały, że stosunek otoczenia do sygnalisty nie zmieniłby się w żaden sposób po poinformowaniu o przestępstwie popełnionym przez kolegę. Znaczny odsetek respondentów (17%) miał trudność z odpowiedzią na to pytanie, a innej reakcji niż wymieniona w kafeterii spodziewałoby się tylko 2% badanych osób. Wśród otwartych odpowiedzi pojawiły się wskazania, że Nowak byłby nazwany donosicielem lub gumowym uchem i tak też zostałby potraktowany. Wyniki te zresztą korelują z wyrażonymi w poprzednim pytaniu obawami respondentów przed samodzielnym zgłoszeniem przestępstwa w miejscu pracy, wśród których jedną z największych jest zagrożenie stygmatyzacją.

Gdy patrzy się na powyższe odpowiedzi przez pryzmat zmiennych socjodemograficznych, najciekawsze wnioski przynosi rozkład odpowiedzi według pozycji zawodowej. Najbardziej sceptyczni wobec potraktowania Nowaka przez współpracowników okazali się uczniowie i studenci, którzy udzielili blisko 70% odpowiedzi wskazujących na pojawienie się ostracyzmu w miejscu pracy. To osoby, które często nie mają jeszcze doświadczeń na rynku pracy, stąd należy założyć, że doświadczenie wyniesione ze szkoły ekstrapolują na przewidywane reakcje pracowników na sygnalistę. Uczeń, który odważyłby się poinformować nauczyciela, że jego koledzy ściągają na sprawdzianie, mógłby liczyć na pochwałę, ale w oczach rówieśników najpewniej stałby się konfidentem i obiektem pogardy.

Niechętnie wobec sygnalisty reakcje typował niewiele mniejszy odsetek wykonujących prace proste osób zatrudnionych poza rolnictwem i leśnictwem, z których aż 37% było przekonanych, że Nowak spotkałby się z jawną krytyką i złośliwymi docinkami na swój temat. Znamienny wydaje się wysoki odsetek (33%) dyrektorów, prezesów i przedstawicieli kadry kierowniczej przedsiębiorstw, instytucji, administracji państwowej oraz samorządowej, którzy uważali, że osoby pracujące z Nowakiem dystansowałyby się od niego przed przełożonym, sami bowiem mogli zaobserwować takie reakcje. Opinię taką podzieliło też 30% właścicieli i współwłaścicieli prywatnych firm, zakładów, sklepów oraz punktów sprzedaży. Jeśli porówna się deklaracje respondentów według charakteru ich pracy zarobkowej, to okaże się, że cichy podziw dla Nowaka stanowi najbardziej prawdopodobną reakcję otoczenia według 20% pracowników dorywczych, stanowiących głównie grupę pracowników niższego szczebla wywodzących się ze spółek całkowicie prywatnych. Osoby takie cieszą się z reguły najmniejszą ochroną stosunku pracy, także z tego powodu, że bywają „wynajmowane” przez agencje pośrednictwa pracy<sup>28</sup>. W każdej chwili pracodawca może się ich pozbyć, dlatego też możliwe, że podejmowane przez sygnalistów ryzyko ma większe szanse być docenione właśnie w otoczeniu pracowników tymczasowych.

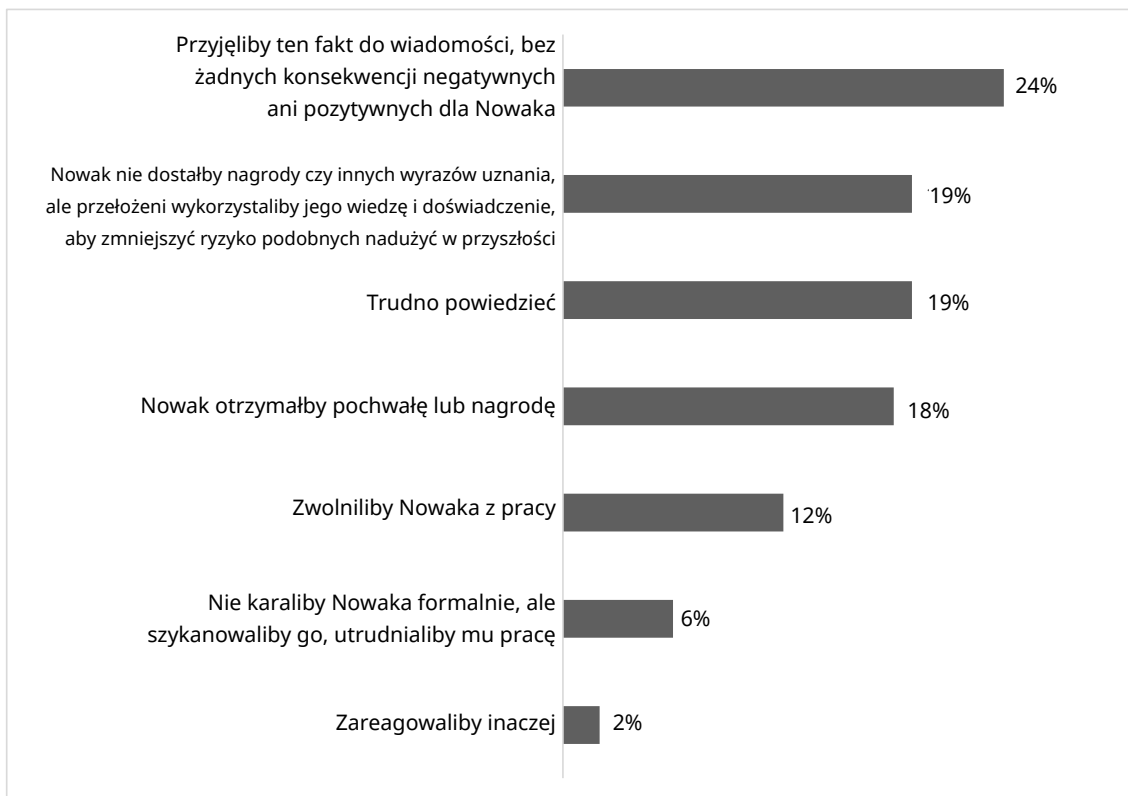
## Spodziewane zachowania kierownictwa wobec sygnalisty

W sondażu zadano też pytania o konsekwencje, które wyciągnąłby przełożony/pracodawca wobec Nowaka zgłaszającego nadużycia. Postępowanie kierownictwa w stosunku do sygnalisty, kiedy jego tożsamość jest znana, to także przykład z góry dla wszystkich pracowników (ang. *tone from the top*), czy szefostwo organizacji docenia osoby reagujące na nieprawidłowości i czy wykazuje realną wolę, aby sygnalizowane problemy zwalczać<sup>29</sup>. Jeżeli sygnalistów w zamian za ich postawę będą spotykać nieprzyjemności ze strony przełożonych, to nawet mimo istnienia formalnych procedur zgłaszania i ochrony osób ujawniających nieprawidłowości, brak klimatu dla zgłaszania będzie zniechęcać do informowania o nadużyciach – przynajmniej wewnątrz organizacji.

28 Zob. M. Szymaniak, *Urobieni*, Warszawa 2018, s. 23–42.

29 Zob. M. Waszak, *Jak wprowadzenie prawnej ochrony sygnalistów może przyczynić się do rozwoju etyki biznesu w Polsce?*, w: *Etyka biznesu – wokół kluczowych zagadnień*, red. R. Sroka, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, s. 41–48.

**Ryc. 6. A jak w Pana(i) przekonaniu zareagowaliby przełożeni wobec Nowaka, gdyby ten zgłosił im, że jeden z kolegów przyjmuje lub wręcza łapówki?**



Liczebność N=1000

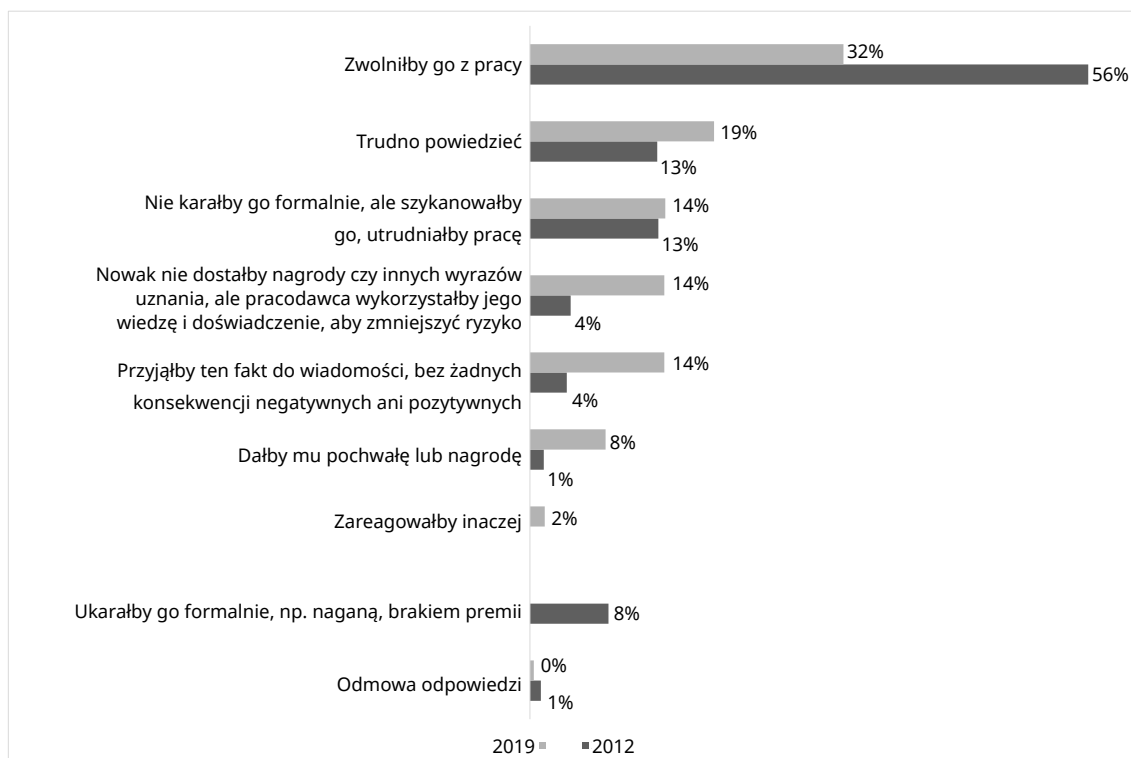
Respondenci zapytani o oczekiwaną reakcję przełożonych na zgłoszenie przez Nowaka faktu przyjęcia lub wręczenia łapówki przez kolegę z pracy byli proszeni o wskazanie jednej najbardziej prawdopodobnej odpowiedzi. Kafeteria składała się z dwóch przykładów ilustrujących pozytywny odbiór zachowania sygnalisty, dwóch świadczących o braku akceptacji dla jego postępowania oraz reakcji obojętnej. To właśnie ta ostatnia, polegająca na przyjęciu przez przełożonych informacji sygnalisty do wiadomości, bez żadnych pozytywnych i negatywnych konsekwencji wobec Nowaka, była opcją najczęściej wybraną w sondażu (24%). Ponadto, inaczej niż w przypadku analogicznego pytania o stosunek otoczenia do sygnalisty, więcej głosów (37%) zebrały odpowiedzi opisujące reakcje korzystne z punktu widzenia osoby zgłaszającej naruszenie. Wiedza i doświadczenie Nowaka według 19% badanych zostałyby wykorzystane na rzecz prewencji nadużyć w przyszłości, a jego postawa zdaniem 18% respondentów zostałaby formalnie nagrodzona. Mniejsza część badanych (18%) uważa, że zachowanie Nowaka zwróciłoby się przeciwko niemu i – co za tym idzie – czekałyby go zwolnienie z pracy (12%) lub nieformalne szykany (6%). Wśród odpowiedzi otwartych udzielonych przez respondentów, którzy spodziewaliby się jeszcze innej reakcji przełożonych (2%), powtarzały się opinie, że szefowie wezwaliby Nowaka na rozmowę wyjaśniającą w celu poznania szczegółów sprawy. Z kolei 19% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie.

Analiza odpowiedzi respondentów według miejsca ich zatrudnienia i pozycji zawodowej może ukazywać różnice, jakie występują w podejściu do sygnalistów w zależności od charakteru pracy i typu organizacji. Osoby pracujące w spółkach z udziałem właścicieli prywatnych i państwa najczęściej wyrażały przekonanie o tym, że zgłaszającego korupcję Nowaka może spotkać krzywda (26%). Obojętność

przełożonych w stosunku do sygnalisty wyraźnie częściej niż w przypadku innych badanych była typowana przez dyrektorów, prezesów i kadrę kierowniczą sektora publicznego (37%), a także przedstawicieli zawodów twórczych i specjalistów z wyższym wykształceniem, inżynierów, lekarzy, prawników oraz nauczycieli (42%). Jeśli założymy, że wymienione odpowiedzi są poniekąd projekcją własnego zachowania tych respondentów lub wynikają z obserwacji ich miejsca pracy, trudno podchodzić do takich wyników z optymizmem. Poprzednio omawiane pytanie udowadnia, że Nowak, gdy zdecyduje się poinformować o popełnionym przez kolegę przestępstwie, z dużym prawdopodobieństwem zostanie odepchnięty przez kolegów i koleżanki z pracy. W tej sytuacji najmniejsza forma wsparcia lub nawet symbolicznego docenienia postawy sygnalisty przez przełożonych staje się konieczna, aby chciał on nadal w tej organizacji pracować. Pozostawienie Nowaka samemu sobie świadczy o tym, że nie zostały przemyślane i zastosowane żadne procedury postępowania wobec sygnalistów, a osoby na stanowiskach zarządzających nie traktują zgłoszeń ze strony pracowników jako korzyści dla organizacji, w oparciu o które można przeprowadzać w niej pozytywne zmiany.

Braku jakichkolwiek decyzji przełożonych w stosunku do Nowaka spodziewa się ponad 40% osób posiadających wykształcenie wyższe magisterskie, tytuł doktora i wyżej, co potwierdza, że elity intelektualne także stykają się z biernością osób kierujących ich organizacją wobec sygnalistów. Odpowiedzi respondentów z najmłodszej grupy wiekowej (18–24 lata), najbardziej pesymistycznej, jeśli chodzi o traktowanie Nowaka przez kolegów i koleżanki z pracy, i tym razem zdają się odwoływać do relacji uczeń–nauczyciel, które znają ze szkoły. Zgłoszenie swojemu „opiekunowi” czynu zabronionego według 48% badanych z tej grupy będzie odebrane przez niego pozytywnie, w tym aż 25% uważa, że zostanie docenione pochwałą lub nagrodą.

**Ryc. 7. A jak, Pana(i) zdaniem, najprawdopodobniej postąpiłby pracodawca wobec Nowaka, który zawiadomił odpowiednie służby o nadużyciach mających miejsce w firmie/instytucji?**



Liczebność dla 2019 roku: N=1000, a dla 2012 roku: N=1018



Tą samą listą odpowiedzi posłużono się przy kolejnym pytaniu: o postępowanie pracodawcy wobec Nowaka, gdyby ten wyszedł z informacjami o nadużyciach w miejscu pracy na zewnątrz organizacji, do odpowiednich służb. W tej sytuacji respondenci widzą przyszłość sygnalisty w dużo czarniejszych barwach, czują bowiem, że niekoniecznie pracodawcy musi się podobać, kiedy informacje o problemach organizacji wypływają poza kontrolą jej szefostwa do organów ścigania, co niesie ryzyko potencjalnych sankcji prawnych i finansowych. W tym kontekście nie zaskakuje, że 32% respondentów prognozowałoby wyrzucenie sygnalisty z pracy, a 14% dalsze uprzykrzanie mu życia w organizacji. Mniejszy odsetek respondentów oczekiwałoby, że szef wykorzysta wiedzę i doświadczenie sygnalisty dla minimalizowania ryzyka nadużyć w przyszłości (14%) lub formalnie go nagrodzi (8%). Według 14% respondentów pracodawca pozostałby obojętny na osobę zgłaszającą nadużycia do odpowiednich organów. Inną niż powyższe reakcją przewidywałoby 2% badanych, przy czym najczęściej w odpowiedziach otwartych pojawiało się przypuszczenie, że pracodawca mógłby wyrazić pretensje wobec pracownika z racji faktu, że nie wykorzystał on najpierw wewnętrznej ścieżki informowania. Blisko jednej piątej respondentów trudno było udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Zestawienie podanych wyników z odpowiedziami na analogiczne pytanie zadane w 2012 roku pokazuje jednak, że i tak nastąpił zdecydowany spadek odsetka osób (aż o blisko 25 punktów procentowych), które po pracodawcy spodziewałyby się działań represyjnych w postaci wyrzucenia Nowaka z pracy. Jednocześnie o 16 punktów procentowych wzrosło w tym czasie grono respondentów, którzy zakładają jakiegokolwiek pozytywne reakcje kierownictwa organizacji w stosunku do sygnalisty, który ujawnił zachodzące w niej nadużycia odpowiednim służbom.

Jeśli przefiltruje się przedstawione wyniki przez społeczno-zawodową charakterystykę respondentów, można zidentyfikować grupy mniej i bardziej sceptycznie nastawione wobec potraktowania sygnalistów udających się do zewnętrznych organów. W grupie dyrektorów, prezesów i kadry zarządzającej pracującej w sektorze publicznym co prawda nikt nie uznał, że zgłaszający Nowak mógłby liczyć na nagrodę lub pochwałę, ale aż 31% wyraziło opinię, że potencjał sygnalisty będzie użyty dla celów zabezpieczenia organizacji przed podobnymi nadużyciami w przyszłości. Z kolei najbardziej przekonana o zwolnieniu sygnalisty jest grupa pracowników stojących dużo niżej w hierarchii stanowisk, czyli osób zatrudnionych w sklepach czy punktach usługowych, konduktorów, opiekunek dzieci, ochroniarzy i kierowców (35%) oraz robotników wykwalifikowanych i brygadzystów poza leśnictwem i rolnictwem (38%), a także uczniów i studentów (42%). Ponownie, tak jak w przypadku pytania o postawę kolegów i koleżanek Nowaka z pracy, to właśnie respondenci w wieku od 18 do 24 lat pozostają grupą, która najmniej dobrego spodziewa się po działaniach podejmowanych wobec sygnalisty, bowiem aż 53% z nich przewiduje możliwość odwetu ze strony pracodawcy. Po wykształceniu respondentów wyraźnie widać, że ci bez matury (nie licząc osób po szkołach zawodowych), o których można domniemywać, że wykonują niskopłatne zajęcia, najbardziej na miejscu sygnalisty obawialiby się zwolnienia, którą to odpowiedź wskazało ok. 45% z nich.

## Nota metodologiczna

Dane omówione w raporcie pochodzą z sondażu (omnibusa) Centrum Badania Opinii Społecznej. Badanie zostało wykonane techniką wywiadów bezpośrednich wspomaganymi komputerowo (CAPI), na ogólnopolskiej, kwotowej próbie 1000 osób w wieku 18 i więcej lat, w dniach 14–21 lutego 2019 roku. Wielkość maksymalnego błędu oszacowania na poziomie 3%.

## Nota o autorach

**Grzegorz Makowski** – doktor socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca Collegium Civitas. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, a potem kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

**Marcin Waszak** – politolog, socjolog, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego. Autor licznych publikacji i raportów poświęconych polityce antykorupcyjnej oraz zagadnieniu ochrony sygnalistów. Na Uniwersytecie Warszawskim przygotowuje rozprawę doktorską o wykorzystaniu wewnętrznych systemów zgłaszania nadużyć do zwalczania korupcji w sektorze jednostek finansów publicznych. Opiekun strony sygnalista.pl.

Raport powstał ramach działań dotyczących wsparcia i ochrony sygnalistów w Polsce. Więcej informacji na stronie sygnalista.pl.

### 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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Joanna Liczner  
ISBN 978-83-65882-72-1  
Warszawa 2019