

Raport ze społecznych konsultacji obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów

1) Geneza Projektu

Obywatelski projekt ustawy o ochronie sygnalistów (dalej: Projekt) to inicjatywa czterech organizacji, które współpracowały wcześniej na rzecz wzmocnienia w Polsce prawnych gwarancji ochrony osób ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy. Z pomysłem przygotowania Projektu wyszła Fundacja im. Stefana Batorego, która zdecydowała się sfinansować prace nad nim ze środków własnych. Działania upowszechniające, w tym publiczne konsultacje Projektu, odbywały się w ramach grantu przyznanego Fundacji przez Transparency International na działanie „Making a real change in Poland. Citizen’s bill on whistleblowers”, realizowane w latach 2018-2019. W przygotowanie i promocję Projektu zaangażowały się też Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych i Forum Związków Zawodowych. W późniejszym etapie FZZ wycofało się z działań, a w jego miejsce do koalicji dołączyła NSZZ „Solidarność” 80.¹ Organizacje postanowiły wykorzystać swoją wiedzę, a także dorobek w obszarze pomocy adresowanej do sygnalistów, do przedstawienia konkretnej propozycji ram ochrony prawnej sygnalistów, odpowiadającej międzynarodowym standardom. Fundamenty Projektu zostały zbudowane w oparciu o rekomendacje m.in. Rady Europy² i Transparency International³ oraz w odwołaniu do dwóch rezolucji przyjętych przez Parlament Europejski w 2017 r.⁴ Oprócz tego inspirowano się ustawami przyjętymi w innych państwach Europy, dobrze ocenianymi z perspektywy zapewnienia sygnalistom kompleksowej ochrony, takimi jak irlandzka, serbska czy słowacka.

Projekt został upubliczniony po raz pierwszy przy okazji konsultacji ogłoszonego przez rząd 23 października 2017 r. projektu ustawy o jawności życia publicznego. Była to pierwsza propozycja przyjęcia aktu prawnego, która zapowiadała wprowadzenie pojęcia „sygnalista” do polskiego porządku prawnego, a także uregulowanie ścieżki zgłaszania przez sygnalistę przestępstw korupcyjnych. Jednak propozycja rządowa w zakresie dotyczącym sygnalistów została skrytykowana

¹ NSZZ „Solidarność” 80 nowym sojusznikiem w walce o prawa sygnalistów, <http://www.sygnalista.pl/nszz-solidarnosc-80-nowym-sojusznikiem-w-ochronie-praw-sygnalistow/> [dostęp: 26 marca 2020 r.].

² Council of Europe, *Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)/7 and explanatory memorandum*, <https://rm.coe.int/16807096c7> [dokument datowany: 30 kwietnia 2014, dostęp: 15 listopada 2019].

³ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in The Public Interest*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation [publikacja: 5 listopada 2013, dostęp: 16 marca 2020].

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. Rola demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0022_PL.pdf [dostęp: 30 marca 2020 r.]; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_PL.pdf [dostęp: 30 marca 2020 r.].

jako sprzeczna z międzynarodowymi standardami ochrony sygnalistów w ramach pierwszej rundy rządowych konsultacji.⁵ W drugiej rundzie konsultacji 23 listopada 2017 r. została przedstawiona pierwsza wersja obywatelskiego projektu ustawy. Decyzja o jej ujawnieniu wychodziła naprzeciw oczekiwaniom ministra Wąsika, który zwrócił się do organizacji społecznych, aby przedstawiły konstruktywną propozycję polskiej regulacji.⁶ Organizacje zademonstrowały w ten sposób konieczność przyjęcia osobnej kompleksowej ustawy o ochronie sygnalistów, niezależnie od proponowanego antykorupcyjnego ustawodawstwa. Był to też początek działań prowadzonych przez Fundację Batorego, które miały na celu zapewnienie społecznego poparcia dla obywatelskiej propozycji oraz skłonienie rządzących do przygotowania ustawy o ochronie sygnalistów wzorowanej na społecznym Projekcie. Koncentrowały się one na poznaniu i uwzględnieniu oczekiwań i potrzeb osób oraz podmiotów, których regulacja najbardziej dotyczy. Dlatego zabiegano o zainteresowanie i opinie związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji obywatelskich, a także szerokiego grona firm prywatnych i instytucji publicznych. Na późniejszym etapie celem działań pomysłodawców Projektu było też wyeliminowanie ewentualnych niezgodności z obowiązującą od 19 grudnia 2019 r. Dyrektywą w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.⁷ Zapewnienie maksymalnej spójności treści Projektu z regulacją europejską ma ułatwić publicznym decydentom właściwą transpozycję europejskiej regulacji poprzez posłużenie się gotowym wzorcem przygotowanym przez organizacje społeczne.

Niniejszy raport opisuje kluczowy element procesu przygotowania finalnej wersji Projektu jakim były konsultacje publiczne ogłoszone i przeprowadzone w 2018 r.

2) Konsultacje internetowe

Konsultacje prowadzono w dniach 6 kwietnia – 22 września 2018 r. W tym czasie Fundacja zbierała uwagi do Projektu, organizując publiczne debaty, drogą mailową, a także poprzez ogólnodostępny formularz internetowy na stronie: <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>. Treść Projektu, w stosunku do pierwszej wersji opublikowanej w 2017 r., została uzupełniona oraz przetłumaczona na język angielski.⁸ Projekt w wersji angielskiej został następnie rozesłany do zagranicznych organizacji zajmujących się sygnalistami, m.in. oddziałów Transparency International i członków Whistleblowing

⁵ Uwagi Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Instytutu Spraw Publicznych do projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie ochrony sygnalistów z 3 listopada 2017 r., http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2017/11/opinia-do-ustawy-o-jawnosci-sygnalista.pl_.pdf [dostęp: 16 stycznia 2019 r.].

⁶ Pismo Fundacji Batorego do Mariusza Kamińskiego z 23 listopada 2017 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465410/dokument318440.pdf> [dostęp: 16 stycznia 2019 r.].

⁷ 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 [publikacja 26 listopada 2019, dostęp: 17 lutego 2020].

⁸ Angielskie tłumaczenie Projektu dostępne jest pod linkiem: http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2018/03/The-Law-on-Whistleblower-Protection_draft.pdf [dostęp: 26 marca 2020 r.].

International Network oraz został rozpowszechniany na anglojęzycznych portalach⁹. W ten sposób udało się pozyskać opinie o Projekcie także ze strony zagranicznych partnerów.

Pierwszy termin nadsyłania uwag został określony na 21 maja 2018 r. Po tym czasie formularz zgłaszania komentarzy pozostał jednak otwarty i nadal istniała możliwość dodania komentarza, z której skorzystało jeszcze kilka osób. W wyniku konsultacji internetowych zebrano prawie 100 uwag od blisko 20 osób. Wśród nich byli przedstawiciele instytucji publicznych, kancelarii prawnych, polskich i zagranicznych organizacji pozarządowych, eksperci. Komentarze uczestników konsultacji, którzy wyrazili na to zgodę, są publicznie dostępne pod tekstem Projektu na stronie sygnalista.pl.

3) Debata z okazji ogłoszenia Projektu

Otwarcie konsultacji miało miejsce podczas konferencji „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. Potrzeby, standardy i propozycje” w Fundacji im. Stefana Batorego 6 kwietnia 2018 r. W jej trakcie współautorzy Projektu omówili jego najważniejsze założenia. Na konferencji w obecności mediów ogłoszono początek konsultacji. W spotkaniu wzięło udział ok. 50 osób, w tym przedstawiciele ministerstw, organów ścigania, związków zawodowych, firm i instytucji audytorskich, kancelarii prawnych. Za sprawą rozesełanej informacji prasowej wiadomość o konsultacjach trafiła także do mediów nieobecnych na wydarzeniu.¹⁰

Podczas spotkania zebrano pierwsze uwagi do konkretnych rozwiązań przedstawionych w Projekcie. Dotyczyły one między innymi ochrony funkcjonariuszy służb mundurowych oraz ujawniania informacji niejawnych i ściśle tajnych. Pojawiły się pytania o to, czy zaniechania będą również traktowane zgodnie z Projektem jako nadużycia i czy ustawa za sygnalistę uznaje jednoosobową działalność gospodarczą. Wątpliwość budziła rola związków zawodowych w uzgadnianiu systemów sygnalizowania nieprawidłowości. Relacja z wydarzenia została zamieszczona na stronie sygnalista.pl¹¹.

Po debacie szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Ernest Bejda przekazał Maciejowi Wąsikowi treść Projektu do zapoznania się i uwzględnienia w dalszych pracach nad ustawą o jawności życia publicznego. Do prac nad rządową regulacją jednak nie powrócono.¹²

⁹ *Poland finally warms to whistleblowing by weighing legal rights and protection*, <https://see-whistleblowing.org/poland-warms-to-whistleblowing-by-weighing-legal-protections/> [dostęp: 18.01.2019]; *Update from Poland – Government draft law in limbo, citizen's draft law in action* - <https://whistleblowingnetwork.org/2018/10/09/update-from-poland-government-draft-law-in-limbo-citizens-draft-law-in-action/> [dostęp: 18.01.2019].

¹⁰ Informacja prasowa z 6 kwietnia 2018 r., http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2018/04/Informacja_prasowa.pdf [dostęp: 16.01.2019].

¹¹ Sprawozdanie z seminarium „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. Potrzeby, standardy i propozycje”, <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2018/04/Sprawozdanie-z-seminarium-6-kwietnia.pdf> [dostęp: 16.01.2019].

¹² 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 [dostęp: 27 września 2019].

4) Wysłuchanie publiczne na zakończenie konsultacji

Wysłuchanie obywatelskie Projektu zostało zorganizowane przez Fundację im. Stefana Batorego przy merytorycznym wsparciu Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, która podzieliła się swoim doświadczeniem i metodyką organizacji konsultacji społecznych w tej formie. Wydarzenie odbyło się w auli Uniwersytetu Warszawskiego w sobotę 22 września 2018 r. Wzięło w nim udział ponad 30 osób, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, wymiaru sprawiedliwości, postów, a także obywatele mających doświadczenie w zgłaszaniu nieprawidłowości w swoich miejscach pracy. Rzecznik Praw Obywatelskich objął wysłuchanie honorowym patronatem.

Każdy miał możliwość rejestracji na wydarzenie i zgłoszenia chęci wypowiedzi, a także przesłania pisemnego stanowiska na temat Projektu. Organizatorzy ustalili, że pierwszeństwo w zabraniu głosu mają osoby, które wcześniej wyraziły taką wolę, w losowej kolejności. W drugiej rundzie zaproszono do wypowiedzi pozostałe osoby obecne na sali, zaś w ostatniej części dotychczasowi mówcy otrzymali jeszcze jedną możliwość zabrania głosu. Zgodnie z przyjętym regulaminem mówcom nie zadawano pytań, nie mogli się oni też odnosić do siebie nawzajem w swoich wypowiedziach. Przestrzegania zasad wypowiedzi, w tym zachowania dozwolonego czasu, pilnował wyznaczony moderator. Transmisję z wydarzenia można było śledzić na żywo na facebooku Fundacji Batorego.

Wysłuchanie otworzył Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, który zwrócił uwagę, że obecność przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jest wyrazem poparcia dla ustawy oraz kierunków, które się w niej pojawiają. Zaznaczył przy tym, że rolą Rzecznika nie jest uczestnictwo w postępowaniu legislacyjnym, ani podpisywanie się pod każdym przepisem. Zadeklarował jednak swoją pomoc i wsparcie merytoryczne.

W swoim powitaniu podkreślił, że temat jest niezwykle istotny z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich i z punktu widzenia ochrony praworządności. Cieszy również fakt, że słowo „sygnalista” weszło już do języka polskiego. Wydaje się, że nie ma od niego odejścia, podobnie jak od zrozumienia koncepcji, kim jest sygnalista i czym ma się zajmować. Zaznaczał, że jest to z pewnością efekt prawie dekady aktywnych działań Fundacji Batorego i zaangażowanych w temat organizacji pozarządowych. Przypomniał, że jako Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie apelował o uregulowanie kwestii sygnalistów. Wskazał na to, że w Biurze Rzecznika reprezentowane są dwa nurty: jeden wprowadzenia ogólnej ochrony sygnalistów, z punktu widzenia prawa pracy i nakładania obowiązków na pracodawców, drugi dotyczący ochrony praw funkcjonariuszy publicznych. Rzecznik odniósł się z uznaniem do przygotowywanej przez Komisję Europejską dyrektywy o ochronie osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii. Podkreślił jednak, że rozwiązanie tej kwestii powinno wynikać przede wszystkim z wewnętrznych regulacji.

W zaproponowanym Projekcie Adam Bodnar jako szczególnie ważne podkreślił dwie kwestie: dobrej wiary sygnalisty, niezależnej od tego, czy zgłasza nieprawidłowości wewnątrz czy na zewnątrz organizacji, a także obowiązkowego wprowadzenia ochrony sygnalistów w jednostkach sektora finansów publicznych. Wyraził też opinię, że obecność Rzecznika Praw Obywatelskich w Komisji do Spraw Ochrony Sygnalistów, przede wszystkim ze względu na codzienne obowiązki biura RPO, które z

urzędu zajmuje się tego typu sprawami, nie jest wskazana. Pod rozważę poddał włączenie do Komisji, w miejsce RPO, przewodniczącego Rady Dialogu Społecznego.

Jako pierwszy ze zgłoszonych osób Projekt skomentował Wojciech Klicki z Fundacji Panoptykon. Podkreślił, że ważne jest, że regulacja obejmuje nie tylko tradycyjne miejsca pracy. Zgodnie z Projektem ryzyko nadużyć nie jest bowiem zaadresowane wyłącznie do osób, które są wewnątrz instytucji, ale także do osób przez nie nadzorowanych. Podkreślił, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, że należy zająć się zgłaszaniem nadużyć w służbach mundurowych. Docenił natomiast mocno zaakcentowaną i zabezpieczoną kwestię poufności. Ogromną wartością według niego jest fakt, że organizacje zdecydowały się nie tylko na krytyczną opinię, ale na przygotowanie Projektu ustawy. Poszły o krok dalej i wyszły ze swojej strefy komfortu, biorąc tym samym odpowiedzialność za to, co proponują. Wyraził również nadzieję, że w dłuższej perspektywie czasowej obywatelski Projekt znajdzie się w porządku obrad w Sejmie. Pochwalił jego wysoką jakość, uporządkowanie oraz czytelność.

Kolejny głos należał do posła Marcina Świąćckiego. Przede wszystkim wyraził aprobatę dla Projektu i konieczność wprowadzenia tego typu regulacji do polskiego porządku prawnego. Z uznaniem odniósł się do zawartego w nim obowiązku wprowadzenia procedury sygnalizowania nieprawidłowości w instytucjach publicznych. Jego główna wątpliwość dotyczyła konieczności wewnętrznego zgłaszania nadużyć. Według niego rodzi się bowiem pytanie co w sytuacji, kiedy nadużycie powstaje za zgodą lub z inicjatywy przełożonego? Komu sygnalista powinien wówczas zgłosić zaistniałe nadużycia? Wewnętrzne zgłoszenie wydaje się być w takiej sytuacji mało realne. Dostrzegł również bariery dla zgłaszania nadużyć w służbach, instytucjach, firmach, gdzie obowiązują tajemnice. Podkreślił, że ustawa nie daje wystarczających wskazówek zgłaszającym jakie organy i instytucje są najbardziej właściwie do przyjmowania zgłoszeń o nieprawidłowościach. Zaapelował o przetestowanie przepisów ustawy pod kątem najbardziej skrajnych przypadków i zlikwidowanie ewentualnych luk. Zadawał również pytania o rolę związków zawodowych we wprowadzaniu wewnętrznych procedur zgłaszania nadużyć. Według niego ujęte w Projekcie słowo „uzgodnienie” jest zbyt mocne i być może wystarczyłaby wyłącznie konsultacja z reprezentacją pracowników. Poddał również pod dyskusję kwestię zgłaszania nieprawidłowości w interesie własnym, zauważając, że może stać się to podstawą do ataków na sygnalistę i osłabiać jego pozycję. Zasugerował wprowadzenie do Projektu pojęcia złej wiary lub nieprawdziwego zgłoszenia.

Kolejną osobą, która zabrała głos był Aleksander Mańkiewicz. W swoim wystąpieniu powoływał się na własne doświadczenia bycia sygnalistą. Podkreślał, że według niego głos powinien być oddany sygnalistom – po to, żeby mogli decydować o kształcie ustawy i interpretacji jej przepisów. Apelowo również o wprowadzenie regulacji, że sygnalistą może być każdy niezależnie od wieku. Tak, aby każdy kto zwraca uwagę na jakiegokolwiek nieprawidłowości, był traktowany poważnie i miał ochronę. Mańkiewicz odniósł się do kwestii dobrej wiary i zaproponował albo jej usunięcie, albo oddanie pod ocenę samym sygnalistom. Według niego jest to pojęcie zbyt miękkie. Odniósł się również, podobnie jak poprzedni uczestnicy, do kwestii wewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości. Podważył jej skuteczność i przywołał za przykład morderstwo Iwony Cygan, w którym w tuszowanie śladów zaangażowani byli policjanci. Wskazywał również na niezwykle ważną rolę programów telewizyjnych

ujawniających sprawy, którymi nikt nie chce się zająć, a które według niego często pokazują właśnie historie sygnalistów.

Następnie wypowiedział się major Robert Pankowski, sygnalista, który ujawnił nieprawidłowości w Żandarmerii Wojskowej. Opowiedział o nadużyciach, których dopuszczali się funkcjonariusze na wysokich szczeblach i lekarze wojskowi. Opowiedział także o łamaniu procedur służbowych przez funkcjonariuszy ŻW. Swoje spostrzeżenia major zgłosił ówczesnemu Ministrowi Sprawiedliwości – został wówczas oskarżony o złamanie tajemnicy służbowej.

W wysłuchaniu głos zabrała również sędzia Marta Kiszowara, zaangażowana wcześniej w działania Fundacji Batorego na rzecz ochrony sygnalistów. Podkreśliła, że według niej wprowadzenie takiego prawa jest konieczne i będzie miało ogromną wartość edukacyjną. Zaznaczyła, że jest to proces długofalowy, ale tworzy pewne pojęcia w społeczeństwie i określone mechanizmy zachowania. Jak mówiła za każdą ustawą, za każdym przepisem idzie zmiana mentalności. Tak jak ma to miejsce na Zachodzie, gdzie już od lat 70. XX w. istnieje pojęcie sygnalisty. Podkreśliła, że jako sędzia, jako praktyczka, może tę ustawę zarekomendować, bo zawiera dobre definicje i dobre rozwiązania, choć w szczegółach jest jeszcze do dopracowania. Ustawa w takim kształcie tworzy natomiast trzon pewnej idei. Idei kim jest sygnalista – że nie jest to donosiciel, denuncjator, nie jest to osoba, która działa we własnym interesie, ale w interesie publicznym. Podkreślała, że firmy i instytucje powinny mieć wyobraźnię i pomyśleć o tym w aspekcie ekonomicznym – często sygnalista adresuje problemy, które potem zmniejszają szkody finansowe. Podkreślała również ogromną rolę edukacji i fakt, że dzięki dostępnym opracowaniom już teraz zapadają wyroki sądowe, które biorą pod uwagę interesy sygnalistów.

Głos w wysłuchaniu zabrał również poseł Mirosław Suchoń. Zadeklarował poparcie swojego środowiska politycznego dla samej ustawy oraz kierunków, które wskazane są w Projekcie. Podkreślił, że zna sprawę majora Pankowskiego i zgłosił sprawę do Najwyższej Izby Kontroli. Odniósł się w tym kontekście do konieczności uregulowania kwestii sygnalistów w służbach mundurowych jako obszaru niezwykle istotnego dla funkcjonowania państwa. Według niego kwestie te są niewystarczająco uregulowane z uwagi na istotę działania służb i ich uprawnienia. Wskazał również, że kwestia zgłaszania nieprawidłowości powinna zostać odrębnie uregulowana w innym dość hermetycznym środowisku, a mianowicie w administracji publicznej. Być może w formie zależności jednego urzędu od drugiego. Zasugerował, że kara grzywny za ujawnienie danych sygnalisty jest według niego niewystarczającym rozwiązaniem. Szczególnie jeżeli zależy nam, aby sygnaliści mieli przekonanie, że będą chronieni za wszelką cenę. Podniósł również kwestię odszkodowań, które płacą instytucje za błędy swoich pracowników i zaproponował rozważenie przeniesienia obowiązku zapłacenia odszkodowania, grzywny na osobę fizyczną, która podjęła konkretną decyzję.

Kolejną osobą, która zabrała głos był Tomasz Oklejak, naczelnik Wydziału do Spraw Funkcjonariuszy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Przybliżył kwestię ochrony sygnalistów jako elementu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi czy służbami, w tym służbami specjalnymi. Podkreślił, że rządzą się one swoją specyfiką i przytoczył w jaki sposób kwestia sygnalistów w służbach jest rozwiązana w USA, gdzie powołany został w departamencie obrony inspektor generalny – resortowy, wewnętrzny

ombudsman wojskowy, który sprawuje pieczę nad tym systemem. Opierając się na swoich doświadczeniach podał przykłady w jaki sposób postępuje się z sygnalistami w służbach mundurowych w Polsce. Funkcjonariuszy bądź żołnierzy na wczesnym etapie skarżenia przenosi się: wojskowych do zielonego gamizonu, a policjantów do innych jednostek. Oznacza to często półroczne delegowania, do mało interesującej jednostki daleko od domu, do garnizonu na obrzeżach kraju. Zazwyczaj są to osoby które mają rodziny, więc z każdym przeniesieniem wiąże się problem znalezienia dla nich nowej pracy czy szkoły. To przykład będących w użyciu form odwetu, które powinny zostać uwzględnione w tej regulacji. Podkreślił również, że kluczowy jest czas reakcji na zgłoszenie nieprawidłowości. Jako przykład podał amerykańską sprawę dotyczącą Pentagonu, gdzie ogromne pieniądze zostały przeznaczone na projekt, który się nie sprawdzał. Cztery czy pięć osób zgłaszało informacje właśnie do inspektora generalnego. Kiedy sprawa trafiła ostatecznie do sądu upłynęło już kilka lat i sąd poprosił inspektora generalnego o dokumentację. Okazało się że po pięciu latach dokumenty zostały zgodnie z procedurami zniszczone. Podkreślił również, że nie może być też tak, że sygnaliści mogą zgłaszać wszystko, gdyż bezpieczeństwo państwa wymaga pewnych ograniczeń.

Pełne nagranie z wysłuchania publicznego dostępne jest pod linkiem: <http://www.sygnalista.pl/wysluchania-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow/>.

5) Epilog konsultacji – dalsze promowanie Projektu

Eksperti Fundacji Batorego w trakcie konsultacji, a także po ich formalnym zakończeniu prowadzili liczne działania upowszechniające, wyjaśniając co zawiera Projekt i dlaczego jest społecznie istotny. Był on prezentowany i dyskutowany na licznych wydarzeniach oraz opisany w kilku wydanych w tym czasie publikacjach. Poniżej prezentujemy listę wydarzeń i wydawnictw, które poruszały temat Projektu (stan na luty 2020 r.).

1) Wydarzenia podczas których odnoszono się do Projektu:

Tytuł wydarzenia	Organizator	Data	Odnosińnik
"Przeciwdziałanie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w Programie Polska Cyfrowa"	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	11.04.2018	http://www.polskacyfrowa.gov.pl/s strony/o-programie/szkolenia/konferencja-pn-przeciwdzialanie-nieprawidlowosciom-w-tym-naduzyciom-finansowym-w-programie-polska-cyfrowa/
"The Bright and the Dark Sides of Whistleblowing"	CMS	25.04.2018	https://cms.law/en/pol/events/the-bright-and-the-dark-sides-of-whistleblowing-warsaw
„Sygnaliści w kontekście nowych regulacji prawnych”	Fundacja im. Stefana Batorego i SDZLEGAL Schindhelm	07.06.2018	http://www.sygnalista.pl/sygnalisci-a-nowe-regulacje-prawne/
			http://paktuczciwosci.pl/be

„Etyka i prewencja nadużyć w zamówieniach publicznych”	Fundacja im. Stefana Batorego	27.06.2018	z-ka tegorii/zaproszenie-na-seminarium-etyka-i-prewencja-naduzyc-w-zamowieniach-publicznych/
"Problematyka antykorupcji i konfliktu interesów w zamówieniach publicznych"	Urząd Zamówień Publicznych	29.11.2018	https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/projekty/efektywne-zamowienia-publiczne-wzmocnienie-potencjalu-administracji/konferencje-i-seminaria/konferencja-problematyka-antykorupcji-w-zamowieniach-publicznych
Etyka i antykorupcja – wyzwania i rekomendacje dla administracji publicznej	Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Akademia Antykorupcyjna	10.12.2018	https://www.konferencja.ppbw.pl/etyka-antykorupcja
VII. Roundtable Compliance	Instytut Compliance	31.01.2019	http://instytutcompliance.pl/archiwum/roundtables/7roundtable
The Future of Corporate Accountability in Europe	Polski Instytut Biznesu i Praw Człowieka	08.05.2019	http://pihbr.org/wp-content/uploads/2019/05/2019_ECCI_AGM_Draft_Agenda_Members-1.pdf
Śniadanie prasowe dotyczące publikacji raportu „Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach”	Fundacja im. Stefana Batorego	06.06.2019	http://www.sygnaalista.pl/byc-sygnaalista-nie-jest-latwo-raport-z-badania-opinii-publicznej/
konferencja i prezentacja Raportu "25 lat etyki biznesu w Polsce"	Akademia Leona Koźmińskiego	26.09.2019	https://www.kozminski.edu.pl/pl/aktualnosci/aktualnosc/konferencja-i-prezentacja-szczegolnego-raportu-25-lat-etyki-biznesu-w-polsce/
panel „Audyty wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego” w ramach XVII Samorządowego Forum Kapitału i Finansów 2019	Instytut Auditorów Wewnętrznych IIA Polska	03.10.2019	https://www.iaa.org.pl/aktualnosc/xvii-samorzadowe-forum-kapitalu-i-finansow-2019
Compliance Coaching Day	Instytut Compliance	14.10.2019	http://instytutcompliance.pl/archiwum/3778-2/cod19
V Forum Compliance Officer	Puls Biznesu	05.02.2020	https://www.pb.pl/konferencje/v-forum-compliance-officer-9346dc46-fd27-471c-b37a-af8dc972dea5

--	--	--	--

- 2) Publikacje, w których pojawiła się informacja na temat Projektu (stan na kwiecień 2020 r.):
- R. Szymczykiewicz, *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2018;
 - M. Waszak, *Jak wprowadzenie prawnej ochrony sygnalistów może przyczynić się do rozwoju etyki biznesu w Polsce*, [w:] R. Sroka, *Etyka biznesu – wokół kluczowych zagadnień*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018;
 - R. Hryniewicz, K. Krak, *Sygnaliści w organizacji. Jak skutecznie wdrożyć system sygnalizowania nieprawidłowości?*, Warszawa 2019;
 - G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach. Raport z badania opinii publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019;
 - M. Waszak, *Strażnicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

6) Treść zebranych uwag

Uwagi prezentowane są w podziale na grupy odpowiadające poszczególnym rozdziałom Projektu, z zachowaniem oryginalnej pisowni.

Lp.	Rozdział I. Przepisy ogólne
1.	Propozycja rozszerzenia definicji sygnalisty. Obecnie wskazana definicja odnosi się jedynie do osób korzystających z wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach, podczas gdy coraz powszechniejsze stają się również zewnętrzne systemy informowania o nieprawidłowościach. Dodatkowo zaproponowana przez KE dyrektywa regulująca kwestie sygnalistów zawiera rozwiązania dla zewnętrznych jak i wewnętrznych systemów sygnalizowania. Definicja nie powinna być ograniczana do stosunku prawnego łączącego sygnalistę z pracodawcą ponieważ taka definicja wyklucza z ochrony inne podmioty np. dostawców, podwykonawców.
2.	"Ilekcroć w ustawie jest mowa o: 1) nieprawidłowościach - należy przez to rozumieć działania zagrażające interesowi publicznemu, wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych" – te pojęcia są ujęte bardzo szeroko, czy są one uszczegółowione w innych przepisach?
3.	"Uzasadnione podejrzenie" – w jakim zakresie będzie to stosowane? Termin ten jest bardzo szeroki – czy jest jakiś ogólny test, który mógłby posłużyć za wskazówkę? Czy jest to w jakiś sposób ujęte w orzecznictwie?
4.	uwaga dotycząca definicji legalnej „dobrej wiary”. Komentarz: w naszej ocenie zasadne byłoby zmodyfikowanie definicji „dobrej wiary” na potrzeby niniejszej ustawy. Proponujemy zastąpić wyrażenie „przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji” wyrażeniem „przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji i jej negatywnych skutkach dla interesu publicznego”. Chodzi o doprecyzowanie celu, jaki przyświecał sygnaliście podczas dokonywania zgłoszenia i o podkreślenie wagi zgłaszanych informacji.
5.	uwaga dotycząca definicji legalnej „działań odwetowych”. Komentarz: w naszej ocenie zasadne byłoby sprecyzowanie katalogu podmiotów, których działania będą uznawane za działania odwetowe w

	rozumieniu niniejszej ustawy, poprzez ich bezpośrednie wskazanie w treści ustawy (tj. w tym ustępie lub w dalszej części ustawy). Sugerujemy zamieszczenie katalogu otwartego ze wskazaniem, jakie podmioty w szczególności będą ponosić odpowiedzialność z tytułu działań odwetowych. Dodatkowo, chodzi o usunięcie wątpliwości, czy np. w sytuacji działań odwetowych podjętych przez pracownika względem drugiego pracownika-sygnalistę, odpowiedzialność ponosić będzie tylko ten pracownik, czy także pracodawca.
6.	Trudno mi ocenić zakres, ponieważ nie jestem zaznajomiona z polskim systemem prawnym. Czy pasuje do szerokiego zakresu zalecanego w zasadzie 3 TI?
7.	Stanowczo zalecam unikanie wszelkich odniesień do dobrej wiary. Jest to niebezpieczne, ponieważ otwiera drzwi do kwestionowania motywów informatora (patrz przewodnik po najlepszych praktykach str. 15 www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation).
8.	Odwołanie się do interesu publicznego może tworzyć test interesu publicznego, którego należy unikać w możliwie największym stopniu, ponieważ wiąże się z dodatkowym obciążeniem informatora i niepewnością prawną (patrz Przewodnik najlepszych praktyk, str. 9).
9.	Zamiast tego polecam sformułowanie ujęte w zasadzie 5 TI. [o artykule 3, ust. 2]
10.	termin „nieprawidłowość” ma definicję legalną w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1146) tekst jednolity z dnia 27 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 217), tekst jednolity z dnia 7 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1460)
11.	dobrą zasadą jest, aby nie wprowadzać nowych definicji terminów, w odmienny sposób definiujących terminy już używane na gruncie prawa powszechnie obowiązującego. Zatem jest to ta właśnie sytuacja: termin nieprawidłowość już funkcjonuje. Proponuję (w miejsce „nieprawidłowość” stosowanie terminu „nadużycie prawa” lub tylko „nadużycie”; jak wynika z obecnego słowniczka obecny termin „nieprawidłowość” jest właściwie synonimem proponowanych rozwiązań – czyli naruszenie prawa zarówno powszechnie obowiązującego, jak i lokalnego, a także wynikającego z ogólnego interesu publicznego, a nawet z obowiązujących zwyczajów, a takie rozumienie prawa zostało wprowadzone na mocy art. 5 kodeksu cywilnego oraz art. 56 kc.
12.	słowniczek powinien być sporządzony w porządku alfabetycznym; należy go uporządkować;
13.	proponuję na wstępie art. zastosować zwrot „Użyte w ustawie określenia oznaczają:”, który pozwoli pominąć wielokrotne powtarzanie zwrotu „należy przez to rozumieć”
14.	proponuję nie definiować tych pojęć, które jednoznacznie zdefiniowane są w innych ustawach, czyli: związku zawodowym – należy przez to rozumieć związek zawodowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), organizacji związkowej – jednostce sektora finansów publicznych
15.	proponuję rezygnację z definicji dobrej wiary; to pojęcie jest – co do zasady – niedefiniowalne, jest klauzulą generalną, istnieje ogromny dorobek judykatury co to jest dobra wiara i ta definicja może powodować niepotrzebne dyskusje prawnicze.
16.	Jako oś porównawczą przyjąłam projekt dyrektywy unijnej będącej rezultatem konsultacji europejskich i stanowiącą przegląd regulacji prawnych. Zakres podmiotowy obywatelskiego projektu ustawy jest węższy niż projektowany zakres dyrektywy. W ramach projektu obywatelskiego w definicji sygnalisty proponowanej w art. 2 nie zostały ujęte podmioty o statusie osób prawnych, które to przewiduje unijny prawodawca. Poddaję pod rozważenie uzupełnienie o nie definicji whistleblowera pozwoli na ujęcie maksymalnie szerokiego spectrum uczestników obrotu prawnego i zwiększy szansę na wykrycie nieprawidłowości.
17.	Na początku projektowanego aktu, w artykule 2 zdefiniowane zostało pojęcie sygnalisty, co należy przyjąć z aprobatą. Podobnie jak wskazanie na powiązanie funkcjonalne pomiędzy sygnalistą a organizacją, w której dochodzi do nieprawidłowości, polegające na stosunku świadczenia pracy (w różnych przewidzianych prawem formach). Zapis zawarty w art. 2 ust. 1 pkt. 2 nie zasługuje w mojej ocenie na akceptację. Rozciągnięcie parasola ochronnego na osoby udzielające pomoc w dokonaniu zgłoszenia budzi wątpliwości z uwagi na nieostrość i niejasność użytego pojęcia „udzielające pomocy”. Nie klarownym jest czy ochrona należąca będzie np. osobie przekazującej zamkniętą kopertę i nieznanącej

	treści materiałów w niej umieszczonych (czynność o charakterze technicznym) czy też będzie odnosiło się to do osób pomagających uzyskać konkretne merytoryczne dane niezbędne do zgłoszenia nieprawidłowości (np. przekazanie plików z arkuszami kalkulacyjnymi). Nadanie statusu sygnalisty osobie, która nie ponosi bezpośrednio ryzyka związanego ze zgłoszeniem nieprawidłowości w organizacji powoduje, iż w sposób bardzo szeroki można zakreślić krąg podmiotów podlegających ochronie, wręcz nie proporcjonalnie do skali wykrytych i zgłoszonych nadużyć.
18.	Z aprobatą należy odnieść się do zawartej w art. 2 pkt 2 regulacji stanowiącej o różnych formach stosunku prawnego łączącego sygnalistę z organizacją, w której dochodzi lub doszło do nieprawidłowości. Wartością nadrzędną jest fakt zaraportowania zauważonych nieprawidłowości i podjęcie działań związanych z mitygowaniem potencjalnych negatywnych skutków naruszeń dla całej organizacji. Z funkcjonalnego punktu widzenia nie ma znaczenia prawna forma współpracy pomiędzy sygnalistą a organizacją (pracodawcą).
19	Artykuł 3 projektu obywatelskiego stanowi słowniczek ustawowy. W ustępie 1 znajduje się definicja nieprawidłowości, która w moim przekonaniu, powinna zostać uzupełniona o zaniechanie oraz bezczynność, tym samym uzupełniając spectrum powstania możliwych nieprawidłowości oraz ograniczając ryzyko potencjalnego zawężającego interpretowania pojęcia „nieprawidłowości”. Nawiązując do przedstawionych w projekcie dyrektywy założeń, myślę, że warto uzupełnić definicję z ustępu 1 o zdarzenia zaistniałe w stadium przedkontraktowym (np. podczas procesu rekrutacyjnego do pracy). Z uwagi na fakt, iż słowniczek ustawowy ma charakter definicyjnej części aktu prawnego pod rozwagę poddaje rezygnację z uszczegóławiania w tym miejscu zakresu znaczeniowego definiowanego pojęcia.
20	Godnym aprobaty jest objęcie zakresem ust. 2 art. 3 zarówno zdarzeń, które już miały miejsce lub trwają, a także tych, co do których istnieje jedynie podejrzenie nastąpienia. Jest to również zgodne z przedstawionym unijnym projektem dyrektywy.
21.	Na akceptację zasługuje propozycja przedstawiona w art. 3 ust. 2 projektu ustawy obejmująca 3 poziomy zgłaszania - w ramach organizacji czyli pracodawcy lub wyznaczonej osobie (tzw. zgłoszenie wewnętrzne), właściwemu organowi państwowemu oraz opinii publicznej (tzw. zgłoszenie zewnętrzne). Uważam, że określenie zgłoszenie zewnętrzne powinno odnosić się nie tylko do zgłoszenia do opinii publicznej, ale także do właściwego organu. Organ administracji państwowej stanowi jednostkę odrębną w stosunku do pracodawcy, tym samym znajduje się poza jego strukturą organizacyjną co uzasadnia określenie zgłoszenia mu przekazanego jako zgłoszenia zewnętrznego. Z tego też względu proponuję rozważenie konieczności używania w słowniczku ustawowym określeń „zgłoszenie wewnętrzne” oraz „zgłoszenie zewnętrzne”.
22.	Z uznaniem należy przyjąć rozwiązania zaproponowane w art. 3 ust. 4, które jako działania odwetowe określa cel lub skutek, co powoduje, iż parasol ochronny roztaczany nad sygnalistami staje się efektywną obroną przed niepożądanymi działaniami wywołanymi zgłoszeniem nieprawidłowości przez daną osobę
23.	Godnym rozważenia jest rozszerzenie definicji zatrudnionego z pkt 8 art. 3 o osoby samozatrudnione i tym samym wypełnienie powstałej luki.
24.	rekomenduje się włączenie do katalogu chronionych ustawą osób, za przykładem dyrektywy, także osób biorących udział w rekrutacji/naborze na dane stanowisko;
25.	Czy definicja „dobra wspólnego” ze słowniczka (art. 3) nie powinna kłaść większej uwagi nie na „prawdziwość informacji” a na „uzasadnionym przekonaniu o szkodliwości uzyskanych informacji dla opinii publicznej”?
26.	W projekcie ujęte są głównie działania podlegające zgłoszeniu – co w przypadku zaniechań?
27.	Czy w projekcie przewidziany jest ktoś taki jak indywidualna działalność gospodarcza jako sygnalista? To jest ważna kwestia i projekt powinien ujmować takie osoby, bo one są często w pozycji podwykonawców, kontrahentów i taka sytuacja często występuje na rynku.
28.	W art. 1 wskazano, że ustawa określa „prawa zgłaszających je osób (sygnalistów)”. Z kolei w art. 2 ust. 1 pkt 2) wskazano, że sygnalistą jest również osoba udzielająca pomocy osobie zgłaszającej. Należałoby zmienić proponowaną treść art. 1 jasno wskazując, że ustawa określa „prawa zgłaszających je osób”, a więc z wyłączeniem osób udzielających pomocy, albo pozostawić samo wskazanie, że ustawa określa „prawa sygnalistów”, co stanowiłoby odesłanie do definicji zawartej w art. 2 i obejmowało również

	osoby udzielające pomocy.
29.	Proponuję zmianę treści w art. 10 ust. 4, odnoszącą się do wysokości kwoty, uważam że zawarcie stałej określonej kwoty może doprowadzić z biegiem czasu do obniżenia siły nabywczej wartości zadośćuczynienia, sugeruję odniesienie do krotności stawki minimalnego wynagrodzenia, pensja minimalna jest waloryzowana w zależności od sytuacji rynkowej, będzie więc adekwatnym wskaźnikiem.
Rozdział II. Przesłanki ochrony sygnalistów i tryb zgłaszania nieprawidłowości	
30.	Propozycja zawężenia wymogów co do wewnętrznych system informowania o nieprawidłowościach. Obecne wskazane w projekcie są zbyt restrykcyjne i nakładają na pracodawców duże obciążenia biurokratyczne, związane z prowadzeniem mechanizmu.
31.	Propozycja odejście od obowiązku niezwłocznego przekazania zgłoszenia do organu właściwego. Z doświadczeń wynika, że w dużej części zgłoszeń trudny jest do ustalenia właściwy organ z uwagi na np. opis zgłoszenia lub brak znajomości obszaru którego dotyczy zgłoszenie. W związku z powyższym proponujemy by stosować tutaj przepisy analogiczne jak w KPA, czyli przekazać do odpowiedniego organu lub zwrócić zgłoszenie sygnaliście.
32.	Należy rozróżnić w projekcie ustawy pojęcie rozpatrzenia zgłoszenia oraz wszczęcie postępowania (art. 8). Obecnie do rozpatrzenia zgłoszenia wystarczy wszczęcie postępowania, a powinno ono oznaczać zakończenie postępowania.
33.	W przypadku jednostek sektora finansów publicznych należy wprowadzić rozróżnienie zgłoszeń od skarg składanych w trybie KPA.
34.	Należy zapewnić, że zgłoszenia przekazane w ramach systemu informowania o nieprawidłowościach nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
35.	Ten punkt uważam za kluczowy. Osoby zgłaszające przypadki naruszenia, które są w pewnym sensie "wtajemniczonymi" i były częścią zgłaszanych przypadków na duży, potrzebują ochrony w największym stopniu. Zapewnienie takiej ochrony otwiera drzwi do spraw, które powinny zostać ujawnione, a nie są ze względu na słabą ochronę sygnalistów. [art. 4 ust. 3 pkt. 3]
36.	Czy oznacza to, że w przypadku braku wewnętrznego mechanizmu zgłaszania n.p. w przedsiębiorstwie, osoba zgłaszająca przypadek musi najpierw zwrócić się do właściwych organów przed sporządzeniem raportu zewnętrznego? Czy na mocy polskiego prawa istnieje obowiązek istnienia takiego wewnętrznego mechanizmu sprawozdawczego, na przykład w firmach posiadających liczbę pracowników powyżej określonego progu? (przykład we Francji Sapin II).
37.	W pewien sposób eliminuje to organizacje pozarządowe. Czy to prawda? Osoba ujawniająca, która kontaktuje się z TI, nie będzie chroniona na mocy tego prawa, ponieważ nie zgłosiła: I) wewnątrz II) organom publicznym. [art. 5 ust. 2]
38.	uwaga dotycząca współdziałania z organizacją związkową; Komentarz: proponujemy zmianę formy konsultacji systemu informowania o nieprawidłowościach z trybu uzgodnienia na tryb zasięgnięcia opinii organizacji związkowej. Nie ma potrzeby uzależniania zasad działania systemu od zgody związków zawodowych. W naszej ocenie wystarczające będzie przeprowadzenie wyłącznie konsultacji. Chodzi głównie o to, aby sam proces uzgadniania nie utrudniał sprawnego wprowadzenia systemu. Nie u wszystkich pracodawców związki zawodowe cechują się dużą wolą współpracy.
39.	uwaga dotycząca właściwych organów. Komentarz: naszym zdaniem istnieje potrzeba doprecyzowania i jednoznacznego wskazania organów władzy publicznej, do których należy zgłaszać nieprawidłowości. Ma to na celu ułatwienie sygnalistom przekazywania informacji oraz usprawnienie postępowania poprzez ograniczenie sytuacji, w których zgłoszenie zostałoby wniesione do niewłaściwego organu.
40.	uwaga dotycząca pojęcia „w sposób oczywisty niecelowe”. Komentarz: pojęcie to jest niedookreślone i stąd obawa, że będzie stanowiło niejako „furtkę” do dokonania zgłoszenia wprost do opinii publicznej z pominięciem wewnętrznej procedury.
41.	Ponownie, bardzo ważne jest unikanie odniesienia do dobrej wiary. Zamiast tego powinno być "informacja, którą uważał za prawdziwą"
42.	Jest mało precyzyjny i może w praktyce poważnie ograniczyć ochronę
43.	Ten artykuł jest niebezpieczny. Ktoś może przekonywać, że trzymając się tego rozumowania, sygnalista może nigdy nie zaraportować przeciwko swojemu kierownikowi jako że mógłby być podejrzany o to, że

	nie chce wykonywać swoich obowiązków. [art. 4 (ust. 4)]
44.	Co w sytuacji, kiedy takie działanie powoduje zagrożenie dla sygnalisty lub kogo innego? Zapoznaj się z zasadą 17 TI i przewodnikiem dobrych praktyk str. 40. [art. 5 (ust. 1)]
45.	Czy to także odnosi się do systemu wdrożonego przez odpowiednie władze, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt. b? [5 (ust. 2 pkt. 2)]
46.	Zapis wydaje się być sprzeczny z ust. 3. Uważam, że powinno to być jedno lub drugie (a wersja z ust. 4 jest wysoce pożądana). [art. 5 ust. 4]
47.	Czy dotyczy to również systemów wprowadzonych przez właściwy organ o którym mowa w art. 3 ust 2 pkt b? Uważam, że posiadanie artykułu dotyczącego zgłaszania właściwym organom pomogłoby wyjaśnić szereg pytań, takich jak: Kim są właściwe organy? Kiedy osoba zgłaszająca przypadki może udać się do właściwego organu? Jaki system powinien mieć na miejscu? Itp. [art. 6]
48.	Ten zapis jest sprzeczny z zawartym w art. 5. Ale ta wersja jest znacznie lepsza. Być może umieszczenie wszystkich zapisów odnoszących się do raportowania do publicznej wiadomości w jednym artykule pomogłoby zapewnić spójność. [art. 8 ust. 2]
49.	proponuję, aby zrezygnować z punktów 1 – 3 ustępu 3. Domniemanie dobrej wiary przerzuca obowiązek udowodnienia złej wiary na podmiot, który kwestionuje dobrą wiarę. Wskazywanie przypadków możliwości udowodniania złej wiary jest niepotrzebnym ograniczeniem, gdyż oznaczałoby, że poza wymienionymi przypadkami nie można zarzucać złej wiary (czyli braku dobrej wiary). [art. 4]
50.	jeśli nie ma sankcji za działanie wymienione w ust. 4, to przepis nie ma sensu [art. 4]
51.	Artykuł 4 projektu ustawy został poświęcony szerokiemu opisowi przesłanek udzielenia ochrony sygnaliście. Do rozważenia pozostaje kwestia do kiedy przedmiotowa ochrona ma obowiązywać. Z uznaniem należy odnieść się do ustępu 4, który stanowi przesłankę negatywną do udzielenia przedmiotowej ochrony.
52.	W kolejnym artykule projektodawcy umieścili trójstopniowy system zgłaszania nieprawidłowości. Dopracowania wymagają przesłanki obowiązku raportowania do właściwych organów przed zgłoszeniem do opinii publicznej w przypadku braku wprowadzenia systemu przez pracodawcę. Pod rozważenie poddaję uzupełnienie obowiązków pracodawcy ujętych w art. 5 ust. 2 pkt 1 o szkolenia pracowników w zakresie funkcjonowania systemu whistleblowing'owego. Stanowiłoby to uzupełnienie obowiązku informacyjnego, który w literalnym brzmieniu proponowanego przepisu ma charakter jednorazowy.
53.	Z aprobatą należy przyjąć propozycję zawartą w art. 5 ust. 2 pkt 2h uwzględniającą konsultację z organizacjami związkowymi w zakresie treści i zasad wdrażanego w organizacji systemu zgłaszania nieprawidłowości. Jest to także możliwość uwzględnienia potrzeb i uwag pracowników, co pozwoli na dostosowanie implementowanego systemu do możliwie szerokiego spectrum interesariuszy.
54.	W mojej ocenie ponownego rozważenia wymaga zapis zaproponowany w art. 5 ust 2b. Projektodawca przedstawił rozwiązanie polegające na możliwości powierzenia w organizacji przyjmowania zgłoszeń o nieprawidłowościach działającej u pracodawcy organizacji związkowej. Od razu nasuwają się wątpliwości, która z organizacji miałaby pełnić tę rolę w przypadku, gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna. Jako kolejny, i w moim odczuciu, centralny problem jawi się kwestia dostępu do wrażliwych danych danych przez osoby mogące nie zachowywać pełnego obiektywizmu i poufności w zakresie otrzymywanych informacji. Optuję za przekazaniem kompetencji do otrzymywania zawiadomień o nieprawidłowościach przez osobę mającą samodzielne i niezależne stanowisko w organizacji bądź przekazania tej kompetencji poza organizację (np. profesjonalistom zobligowanym do zachowania tajemnicy zawodowej).
55.	Z uznaniem należy przyjąć rozwiązanie proponowane w art. 5 ust. 3 stanowiące o nieudzieleniu ochrony sygnaliście, który zdecydował się na zgłoszenie nieprawidłowości z pominięciem ścieżki zgłoszenia wewnątrz organizacji lub właściwemu organowi przed poinformowaniem o nim opinii publicznej. Przyjęte rozstrzygnięcie pozwala na zadbanie o rozwiązanie problemu w pierwszej kolejności wewnątrz organizacji bez narażania jej na różne ryzyka, np. reputacyjne, podobnie jak i nie promuje nieelojalnych pracowników, którzy przedkładają nagłośnienie sprawy nad jej efektywne rozwiązania jak najbliżej źródła problemu. Należy jednakże zwrócić uwagę na brak propozycji rozwiązania legislacyjnego odpowiadającego na sytuację, w której sygnalista dokonał zgłoszenia nieprawidłowości wewnątrz organizacji lub do właściwego organu i nie czekając na ich reakcję informuje opinię publiczną. Czy w takiej sytuacji, jeszcze przed zweryfikowaniem prawdziwości jego twierdzeń, także należy mu się

	ochrona?
56.	Z aprobatą należy przyjąć propozycję obligatoryjnego wdrożenia procedur whistleblowing'owych w sektorze publicznym. Pozwoli to nie tylko na większą kontrolę społeczną administracji państwowej, ale także stanowi dobrą praktykę do zaimplementowania w sektorze prywatnym. Godnym rozważenia jest także wprowadzenie obowiązkowych procedur raportowania nieprawidłowości w organizacjach zatrudniających powyżej 50 osób.
57.	Propozycję przyjętą w art. 6 ust. 2 pkt 6 warto rozważyć o wprowadzenie poufności danych osobowych, jeżeli takowe pojawią się w zgłoszeniu. Podobnie pkt 7 przedmiotowej regulacji wzbogacić o określenie „chyba, że zgłoszenie zostało dokonane anonimowo”.
58.	Pod rozważę należy wziąć uzupełnienie proponowanego brzmienia art. 6 o zapis analogiczny do tego z art. 5 ust. 3 stanowiącego o pozbawieniu ochrony sygnalisty, który poinformuje opinię publiczną o zaistniałych nieprawidłowościach pomijając ścieżkę raportowania wewnętrznego.
59.	Analizując brzmienie art. 7 i 8 proponowanego projektu ustawy nasuwa się pytanie o przesłanki zgłoszenia nieprawidłowości do właściwego organu. Kwestia ta jest zawarta w przedstawionym projekcie dyrektywy unijnej i może posłużyć za inspirację do uzupełnienia proponowanych norm. Zarazem uszczegółowienia wymagają proponowane zapisy o kompetencje „właściwych organów”, a w końcu o zdefiniowania bądź przedstawienie katalogu (enumeratywnego?) „właściwych organów”.
60.	Osoba, która nieświadomie sporządza nieprecyzyjny raport, może stracić ochronę na mocy rozdziału 2, artykułu 4 ust. 3 pkt 1. Przeważającym standardem (Rada Europy, TI itd.) jest to, że osoby, które przedkładają błędne raporty wynikające z pomyłki są nadal chronione. Powinny one stracić ochronę tylko wtedy, gdy można wykazać, że dana osoba wiedziała, że informacje są nieprawdziwe. Ponadto, nie mam jasności co do "zasad współżycia społecznego" w Rozdziale 2, Artykuł 4 ust. 3 pkt 2. Co to znaczy?
61.	Artykuł 4 ust. 4, stanowiący, że osoby zgłaszające nadużycia tracą ochronę, jeśli zyskają finansowo lub osobiście, jest bardzo śliski. Powiedzmy, że osoba dmucha w gwizdek, a następnie awansuje w pracy. Można argumentować, że zrobiła to, aby uzyskać zyski finansowe. Osobisty zysk jest bardzo niejasnym terminem i daje możliwości dokonania „zamachu” na osobę zgłaszającą. Powiedzmy, że osoba dmucha w gwizdek, a następnie zaczyna pojawiać się w telewizji i stworzony zostaje film o tej osobie. Znow może pojawić się argument, że zgłaszający zrobił to dla własnej korzyści. Przepis ten naprawdę otwiera drzwi do "badania motywów". Motywy whistleblowera są nieistotne, ponieważ nikt w życiu nigdy nie ma w 100% czystego motywu. Jeżeli pozwoli się na to, aby było to sprawdzane były motyw, osoby zgłaszające mogą łatwo stracić ochronę.
62.	Czy obowiązek wynikający z art. 6 nie warto rozszerzyć na wszystkie podmioty dysponujące środkami publicznymi, również na organizacje pozarządowe? Podobne procedury są wdrażane przez mniejsze podmioty realizujące zadania publiczne z powodzeniem (np. procedura przeciwdziałania dyskryminacji czy mobbingowi).
63.	Brakuje mi w ustawie opisu procedury działania w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy mimo istnienia procedury wewnętrznej, sygnalista lub sygnalistka mają wiedzę czy uzasadnione podejrzenie o niesprawności tej procedury, albo wskazany termin na rozpatrzenie zgłoszenia jest zbyt długi ze względu na interes opinii publicznej. Operując na przykładach: informacje dotyczące możliwej katastrofy ekologicznej.
64.	Co ze zgłaszaniem nadużyć w miejscach gdzie nie ma związków zawodowych – tak jak to ma miejsce w służbach mundurowych?
63.	Nie zgadzamy się z otwartym definiowaniem „dobrej wiary”, obowiązkiem zgłaszania nadużyć najpierw wewnątrz organizacji i jesteśmy za objęciem wszystkich obywateli (nie tylko pracowników) działaniem ustawy.
Rozdział III. Środki ochrony sygnalistów	
65.	Należy wskazać jednoznaczną możliwość przekazania danych sygnalisty organom ścigania jeżeli sprawa dotyczy czynu zabronionego.
66.	Ustawa powinna zapewniać możliwość przetwarzania danych osobowych sygnalistów oraz danych osób wymienionych w zgłoszeniach bez konieczności powiadamiania ich o tym fakcie.
67.	Należy wprowadzić przepis, który pozwoli sygnaliście, przyczyniającego się do powstania nieprawidłowości, zwolnić z kar dyscyplinarnych, jeżeli zgłaszając nieprawidłowość przyzna się do udziału

	w procedurze oraz ujawni informacje i dowody wskazujące na istnienie niedozwolonych praktyk.
68.	Ustawa nie może zwalniać osób z zakazu udostępniania informacji niejawnych.
69.	Przed wszystkim projekt ustawy nie wskazuje, które sądy byłyby właściwe do rozpatrywania spraw z zakresu sygnalistów. Czy powinny to być sądy pracy, czy też ze względu na interes publiczny tą kwestią powinny zajmować się sądy administracyjne?
70.	uwaga dotycząca nieważności czynności prawnych o charakterze odwetowym. Komentarz: proponujemy w treści tego ustępu dopisać, że odnosi się on do czynności prawnych lub decyzji personalnych o charakterze działań odwetowych podjętych wobec sygnalisty w związku ze zgłoszonymi nieprawidłowościami. Ponadto, w naszej ocenie sankcja nieważności i to odnosząca się do okresu 3 lat jest zbyt daleko idąca. Będzie istniała zbyt duża niepewność co do mocy prawnej danej czynności. Ponadto, będzie klóciło się to z obecnie ustalonym skutkiem niektórych działań. Przykładowo wypowiedzenie umowy o pracę nawet, gdyby było wadliwe (np. bez zachowania formy pisemnej) zawsze jest skuteczne, z tym że pracownik może je skutecznie zakwestionować w sądzie. Takie wypowiedzenie nigdy jednak nie staje się nieważne, tj. nie traktuje się go jakby w ogóle nie zostało złożone.
71.	uwaga dotycząca wysokości zadośćuczynienia. Komentarz: w naszej ocenie najniższa wartość zadośćuczynienia jest ustalona w zbyt wysokiej kwocie. Proponujemy jako kwotę wyjściową wskazać jednomiesięczne wynagrodzenie, podobnie jak w przypadku wielu instytucji w kodeksie pracy. Regulacje te powinny być spójne.
72.	uwaga dotycząca wysokości odszkodowania. Komentarz: nie znajdujemy uzasadnienia dla ustalenia odszkodowania w wysokości aż 24 miesięcznych wynagrodzeń. Żaden z przepisów kodeksu pracy nie wskazuje na aż tak wysoką wartość odszkodowania. Nie można również zapominać o funkcji odszkodowania, którego celem jest pokrycie/wyrównanie powstałej szkody.
73.	uwaga dotycząca konieczności pociągnięcia do odpowiedzialności. Komentarz: proponujemy zamienić „konieczność” na „możliwość” pociągnięcia do odpowiedzialności. Ustawodawca nie może podejmować decyzji za pracodawcę z zakresie dyscyplinowania podwładnych. Taki przepis stoi w sprzeczności z zasadami kodeksu pracy w tym zakresie.
74.	uwaga dotycząca zabezpieczenia roszczeń. Komentarz: w naszej ocenie brak jest podstaw do ustalania obowiązku dokonywania zabezpieczeń „z urzędu”. Nie ma bowiem co do zasady obawy, że pracodawca będzie próbował uniemożliwić późniejszą egzekucję roszczeń zasądzonych na rzecz sygnalisty. Zabezpieczenie może być udzielone, o ile sygnalista wykazałaby interes w udzieleniu zabezpieczenia. W przeciwnym wypadku nie jest to celowe.
75.	uwaga dotycząca ponoszenia kosztów postępowania. Komentarz: rekomendujemy skreślenie tego postanowienia, bowiem zasady w zakresie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego są ustalone na mocy kodeksu postępowania cywilnego. Pracodawca nie może być zobowiązany do ponoszenia kosztów zastępstwa, których wysokości nie będzie można nawet na tym etapie przewidzieć. Sygnalista ze swoim fachowym pełno mocnikiem może bowiem dowolnie określić tę wysokość.
76.	uwaga dotycząca właściwości sądów. Komentarz: w naszej ocenie należy doprecyzować w treści ustawy, jaki sąd będzie właściwy do rozstrzygania ewentualnych sporów pomiędzy sygnalistą a pracodawcą.
77.	... i sygnalista powinien być informowany z wyprzedzeniem [art. 9 (ust. 2 ppkt 2)]
78.	Zamiast pracodawcy powinna być osoba podejmująca działania odwetowe (np. załoga), bo w przypadku wewnętrznego raportu pracodawca wie od momentu sporządzenia raportu [art. 10 ust. 2].
79.	Proponuję zmienić język: zamiast nie miały charakteru działań odwetowych wprowadzić „nie pozostają w związku z zaraportowaniem przez sygnalistę” [10 (ust. 3)].
80.	Rozdział 3 stanowiący bezpośrednio o ochronie sygnalistów, w moim odczuciu, wymaga zdecydowanego doprecyzowania w zakresie kognicji sądu kompetentnego w przedmiotowym zakresie. Wątpliwości wzbudza dokonanie z urzędu zabezpieczenia roszczenia (art. 11 obywatelskiego projektu). Jest to daleko idąca ingerencja sądowa w majątek pracodawcy, co również może wywołać wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności zaproponowanych rozwiązań. Wartym analizy jest rozwiązanie opierające się na zabezpieczeniu roszczenia po złożeniu odpowiedniego wniosku przez zainteresowanego - sygnalistę. Pod rozważę należy poddać 3 letni okres zakreślony jako penalizowany okres odwetowy w stosunku do sygnalisty.
81.	Przedstawione powyżej uwagi w zakresie przesłanek zgłaszania nieprawidłowości do odpowiednich

	organów powinny być również wzięte pod uwagę w kontekście rekonstrukcji normy prawnej z art. 12.
82.	Analizie warto poddać wyłączenie odpowiedzialności cywilnej i karnej zawarte w art. 14 proponowanego projektu ustawy w przypadku, gdy zgłoszenie nieprawidłowości nie odnajdzie odzwierciedlenia w stanie faktycznym, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania wyjaśniającego. Tego rodzaju kontratypy należy stosować z daleko posuniętą ostrożnością.
83.	obowiązek nieujawniania tożsamości sygnalisty powinien spoczywać nie tylko na osobie wyznaczonej do przyjmowania zgłoszeń, ale też osobie która mu doradza przed zgłoszeniem, np. w ramach bezpłatnej pomocy prawnej;
84.	Wartości z art. 10 ust. 2 oraz art. 10 ust 4 (okres 3 lat oraz kwota 10000 zł) wydają mi się niewyważone. Okres trzech lat w przypadku pracownika, pracowniczki o młodym stażu pracy to długa perspektywa – dodając do tego problemy z zakwalifikowaniem działań odwetowych, okres ten może być zbyt obciążający dla pracodawcy. Warto skonsultować ten okres z przedstawicielami pracodawców. Podobnie kwota minimalna 10 000 zł wydaje się jakby nie podlegała miarkowaniu w dół – działania odwetowe mogą przybrać naprawdę miniaturową skalę, dla której kwota 10 000 rekompensaty jest zbyt wygórowana. Pytanie czy ustalają te kwoty autorzy projektu ustawy brali pod uwagę konkretne miarkowanie, argumenty?
85.	Czy dotyczy to działań odwetowych jednego pracownika wobec drugiego? Jeśli tak, to powinno zostać to wskazane. Czytając miałem wrażenie, że to błąd z zastąpieniem słowa „pracodawca”. [art. 10 ust. 4]
86.	Tajemnice prawnie chronione – projekt idzie za daleko – co z ujawnieniem informacji niejawnych, informacjach ściśle tajnych? Co ze służbami mundurowymi gdzie nie ma związków zawodowych? Wprowadzenie do porządku prawnego ustawy o ochronie sygnalistów może spowodować pewne zamieszanie. Tutaj ochrona może iść ciut za daleko, jeżeli chodzi o tajemnice prawnie chronione.
87.	Co z funkcjonariuszami publicznymi? Problemem jest tajemnica prawnie chroniona, odmowa wykonania polecenia, które jest na przykład niezgodne z prawem lub nosi znamiona pomyłki a prowadzi do złamania prawa – Funkcjonariusz nie jest w tej sytuacji chroniony.
88.	Ta sama uwaga jak powyżej na temat dużego ryzyka związanego z badaniem motywacji i weryfikacją interesu publicznego. W praktyce mogłoby to drastycznie ograniczyć ochronę i stworzyć dużą niepewność co do mocy prawnej. To, czy sygnalista działań w dobrej wierze i w interesie publicznym, zawsze może zostać zweryfikowane w procesie sądowym - z którego pracodawcy nie zrezygnują – kończącym się bardzo długim i drogim postępowaniem dla sygnalisty, który może w końcu nie być chroniony. [art. 14]
89.	W Polsce do prześladowania sygnalistów wykorzystuje się m.in. art. 212 kk, dlatego warto też dodać jakieś wyłączenie w tym zakresie.
90.	Chcę zwrócić Państwu uwagę, że często jedyną szansą dla sygnalistów przekazania przez nich informacji do opinii publicznej, po bezskutecznych próbach zasygnalizowania jej „wewnętrznie”, jest ujawnienie sprawy w mediach. Jak rozumiem, zostaje to „skonsumowane „ w art. 3 gdy mowa o zgłoszeniu „opinii publicznej (zgłoszenie zewnętrzne)”. Proponuję jednak, by w większej mierze uwypuklić w projekcie prawo sygnalisty do przekazania informacji mediom (rozumianym jako publikatory/ lub inne ładni ejsze słowo, działające pod rygiem prawa prasowego i etyki dziennikarskiej). Takie uwypuklenie istnieje w szwedzkim prawie, które – jak się zdaje- jest jednym z wzorcowych jeśli chodzi o sygnalistów. Proponuję, by uwypuklić także to, że prawo to dotyczy w szczególności urzędników państwowych i przedsięwzięć finansowanych choćby w połowie, z publicznych pieniędzy lub za sprawą decyzji publicznych władz. Wprawdzie w przepisach dotyczących dziennikarzy jest obowiązek ochrony źródła, ale może byłoby dobrze podkreślić w prawie o sygnalistach to, że właśnie dziennikarz ma obowiązek chronienia ich tożsamości (nie tylko nazwiska, ale wszelkich szczegółów mogących przyczynić się do identyfikacji), zawsze wtedy gdy przekazują informacje ważne dla interesu publicznego z zamiarem ich publikacji (nie są chronieni ci , którzy poplotkują z dziennikarzem w kawiarni i zamiaru publikacji nie mają). Ochrona ta jest aktualna także wtedy gdy publikacja nie miała finalnie miejsca ale zamiar publikacji został wyrażony. Ochrona w szczególności właśnie dotyczy urzędników państwowych oraz ujawniania danych publicznych (np. z takim wyjątkiem – jak w szwedzkim prawie – że dane objęte tajemnicą służbową mogą być przekazane, ale tylko ustnie). Media istnieją w projekcie jak rozumiem, ale przeciętnemu obywatelowi trudno ten moment znaleźć.

	<p>Myślę, że prostota języka jest bardzo ważna, choć rozumiem, że nie zawsze da się to osiągnąć. Ale może właśnie podkreślenie roli i wagi mediów w demokratycznym społeczeństwie, będzie czytelnym komunikatem dla ewentualnych sygnalistów. W szwedzkim prawie ochrona sygnalisty jest bardzo mocno właśnie z mediami związana. Do tego stopnia, iż w komentarzach do tego prawa podkreśla się, że prawo sygnalisty i prawo obywateli do przekazywania informacji mediom, są szczególnie z punktu widzenia urzędników i dziennikarzy. Chodzi o to, by sektor publiczny podlegał obywatelskiej kontroli. Jak również dlatego, że – jak napisano w jednym takim komentarzu – „całe społeczeństwo oczekuje iż interes publiczny, urzędnicy państwowi przedkładają nad interes pracodawcy”.</p>
Rozdział IV. Komisja do spraw Ochrony Sygnalistów	
91.	<p>Jeżeli rozumiem prawidłowo Komisja nie pełni funkcji organu nadrzędnego nad przedsiębiorstwami i organami publicznymi, w sytuacji gdyby zaistniała sytuacja, w której zgłaszana jest nieprawidłowość. Jej rola jest w jakimś sensie jedynie doradcza/legislacyjna. Co ostatecznie stanie się ze zgłoszoną sprawą? Sygnalista będzie musiał iść do sądu?</p>
92.	<p>uwaga dotycząca trybu wyboru Przewodniczącego Komisji. Komentarz: naszym zdaniem zasadne byłoby precyzyjne wskazanie procedury wyłaniania Przewodniczącego wybieranego na pierwszą kadencję. Brak jest przy tym informacji dotyczących długości jego kadencji. Zapis w dotychczasowym kształcie opisuje jedynie procedurę odnoszącą się do okresu po zwolnieniu stanowiska Przewodniczącego do czasu wyboru nowego Przewodniczącego.</p>
93.	<p>Z uznaniem należy wyrazić się o zaproponowanym w Rozdziale 4 składzie Komisji do spraw Ochrony Sygnalistów, z uwagi na fakt, iż w jego proponowanym składzie znajdują się przedstawiciele różnych grup interesu co sprawia, iż ma on przymiot reprezentatywnego. Nie zmienia to jednak faktu, iż w moim przekonaniu bardziej adekwatnym byłoby przyznanie proponowanych kompetencji Komisji któremuś z istniejących organów - np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Byłoby to korzystniejsze z punktu widzenia ekonomii prawa, kosztochłonności nowej instytucji, a w końcu umocowania jej w systemie organów państwa.</p>
Rozdział V. Przepisy karne	
94.	<p>Kolejne nieścisłości dotyczą przepisów karnych znajdujących się w rozdziale 5. W przypadku kary grzywny postulowałbym wprowadzenie rozwiązań znanych ze Szwajcarii – kary powinny być określone procentowo w stosunku do dochodów (bądź obrotów) danego podmiotu z dodatkiem zwrotu nie mniej niż. Tym samym stanowiłby dotkliwą sankcję bez względu na wielkość podmiotu dokonującego naruszeń. Z kolei w przypadku kary pozbawienia wolności należałoby wprowadzić pewien zakres (np. od roku do 5 lat pozbawienia wolności), w którym mógłby poruszać się organ orzekający. Pozwoliłoby to uniknąć dowolności w stosowaniu ww. sankcji.</p>
95.	<p>uwaga dotycząca zakresu przedmiotowego. Komentarz: w naszej ocenie nie może być objęte zakresem przedmiotowym „wywołanie zaniżonej przydatności zawodowej”, bowiem jest to element definicji mobbingu, a poza tym jest to kwestia w dużej mierze subiektywna i przy wyrokowaniu z pewnością byłaby problematyczna.</p>
96.	<p>uwaga dotycząca określenia wysokości kar ograniczenia wolności oraz kary grzywny. Komentarz: w naszej ocenie zasadne byłoby doprecyzowanie wysokości kar wskazanych w ustawie w celu uniknięcia dowolności w wymierzaniu sankcji</p>
97.	<p>Na aprobatę zasługuje rozwiązanie przyjęte w art. 25 pozwalające na ekskulpację pracodawcy w przewidzianych projektowaną ustawą przypadkach, zarazem realizując propozycję normatywne zawarte w projekcie dyrektywy unijnej. Warto byłoby dodać do przedstawionego projektu kwestię ciężaru dowodu w procesie przeciwko whistleblower'owi jako ciężącego na pracodawcy jak jest to ujęte w projekcie dyrektywy.</p>
98.	<p>zbędny jest przepis, który mówi, że sygnalista świadomie przekazujący nieprawdziwe informacje podlega karze grzywny - można wywieść to z przepisów ogólnych.</p>
99.	<p>Brakuje mi wskazania właściwego sądu</p>
Rozdział VI. Zmiany w przepisach	
100.	<p>uwaga dotycząca zakresu przedmiotowego. Komentarz: rekomendujemy niedokonywanie zmian w art. 108 kodeksu pracy. Katalog przewinień dyscyplinarnych jest w tym przepisie wymieniony przykładowo. Nie jest więc celowe obecnie dopisywanie kwestii związanej z podejmowaniem działań odwetowych.</p>

101.	Przedstawiona propozycja art. 30 stanowiąca o nieodpłatnej pomocy prawnej zasługuje na uznanie. Stanowi ona konkretny instrument pomocy i swoistej ochrony prawnej dla potencjalnego sygnalisty.
102.	Podobnie jak została zawarta w art. 31 propozycja zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie relewantne zapisy powinny zostać implementowane do ustawy o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców pozwalające na wybór ich przedstawicieli do Komisji do spraw Ochrony Sygnalistów.
Rozdział VII. Przepisy przejściowe i końcowe	
103.	uwaga dotycząca vacatio legis. Komentarz: termin ten jest zbyt krótki na (i) przygotowanie skutecznego systemu, (ii) uzgodnienie z organizacją związkową, (iii) jego ogłoszenie (14 dni) i (iv) wdrożenie. Rekomendujemy dłuższy okres np. 6 miesięcy.

7) Uwagi przyjęte

Nie wszystkie uwagi zgłoszone w konsultacjach zostały uwzględnione w ostatecznej wersji. Część z nich wzajemnie się wykluczała, część była niezgodna z filozofią regulacji przyjętą przez pomysłodawców. Odpowiadające za Projekt organizacje wspólnie ustaliły, że w finalnej wersji Projektu należy wprowadzić wymienione niżej zmiany. Powody przemawiające za ich przyjęciem zostały opisane w Uzasadnieniu do Projektu. Poza istotnymi zmianami, dokonano jeszcze kilku drobnych korekt o charakterze redakcyjnym, polegających na ujednoczeniu stosowanych terminów oraz na usunięciu zbędnych przepisów, które wprost wynikają z innych ustaw.

Istotne zmiany w Projekcie

- a) Osobom zgłaszającym nadużycia w służbach specjalnych oraz w organach zajmujących się bezpieczeństwem państwa także powinien przysługiwać dostęp do bezpiecznych systemów zgłaszania nieprawidłowości i skutecznych środków ochrony prawnej. O tym, że poufne procedury ujawniania szkodliwych postępowań powinny istnieć w sektorze obronnym mówią m.in. globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (tzw. *Zasady z Tshwane*). Dlatego wprowadzamy przepisy, które uniemożliwią karanie sygnalistów za przekazanie lub ujawnienie informacji niejawnych, jeżeli jest to niezbędne do poinformowania o nadużyciach;
- b) Sygnalistom należy zapewnić dostęp do tymczasowych środków ochrony prawnej (ang. *interim relief*) w trakcie postępowania sądowego, którego przewlekłość może stawiać ich w trudnej sytuacji materialnej i zawodowej. Rozwiązanie to rekomendowane jest przez Dyrektywę w celu powstrzymania skierowanych przeciwko sygnalistom działań odwetowych w postaci gróźb, mobbingu czy zwolnienia z pracy, które do czasu prawomocnego wyroku mogą przynieść im szkody niemożliwe do odwrócenia. W ten sposób sygnalista nie zostanie odcięty od źródeł dochodu w trudnym dla niego czasie i będzie uprawniony do otrzymywania pensji lub jej ekwiwalentu gwarantowanego przez państwo.
- c) Usunięcie artykułu o zabezpieczeniu roszczenia, które może być uznane za zbyt daleko idącą ingerencję w majątek pracodawcy. Wprowadzenie tymczasowych środków ochrony prawnej jest wystarczające do tego, aby zminimalizować ryzyko gwałtownego pogorszenia stanu

- majątkowego sygnalisty, które może być wynikiem zwolnienia z pracy lub zawodowej degradacji. W uzasadnionych przypadkach, tj. gdy istnieje obawa o niewypłacalność pracodawcy, sygnaliście nadal pozostanie możliwość żądania od sądu zabezpieczenia roszczenia na zasadach ogólnych określonych w art. 730 kodeksu postępowania cywilnego;
- d) Dopuszczenie w wyjątkowych sytuacjach, pilnych i poważnych zagrożeniach dla życia jednostek, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa, środowiska i innych powodujących rozległe szkody dla interesu publicznego, ujawnienia informacji na ten temat bezpośrednio opinii publicznej, z pominięciem innych ścieżek raportowania. W tych szczególnych przypadkach sygnalista udzielający informacji np. mediom, organizacjom społecznym, związkom zawodowym, upowszechniający ją w mediach społecznościowych będzie miał dostęp do środków ochrony, nawet jeżeli nie spróbuje wcześniej powiadomić własnej organizacji lub zewnętrznych organów, które mogą nie być w stanie zareagować adekwatnie i odpowiednio szybko do skali zagrożenia. Postępowanie takie należy dopuścić także w przypadku, gdy zgłoszenie do zewnętrznych organów skutkować będzie ukryciem lub zniszczeniem dowodów lub gdy organ mając już na ten temat wiedzę nie powziął żadnych działań zaradczych w wymaganym terminie lub istnieje wręcz podejrzenie udziału organu w naruszeniu;
- e) Wprowadzenie obowiązku posiadania wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach przez podmioty prywatne w zakresie w jakim przewidują to postanowienia Dyrektywy, czyli dla firm zatrudniających minimum 50 pracowników oraz podmiotów zobowiązanych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Dodatkowo obowiązek ten zostanie nałożony na organizacje pozarządowe, które realizują zleczone zadania publiczne;
- f) Do osób uprawnionych do otrzymania ochrony na podstawie zgłoszenia nadużycia należy zaliczyć także osoby biorące udział w rekrutacji na stanowisko. Zmiana ta także podyktowana jest wymogami Dyrektywy;
- g) Rezygnacja z posługiwania się w Projekcie terminem „dobra wiara” wokół którego istnieje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim dobra wiara jako kryterium przyznania ochrony może niepotrzebnie narażać sygnalistów na zarzuty o „nieczystość” motywów zgłaszania i kierowanie się osobistą korzyścią. Istnieje wówczas ryzyko, że ich status jako sygnalistów zostanie podważony, nawet jeżeli informacje przez nich dostarczone mogą faktycznie przyczynić się do zaradzenia nadużyciu. Stąd w miejsce dobrej wiary w Projekcie wprowadzone zostanie sformułowanie zbliżone do kryterium opisanego w Dyrektywie, czyli „uzasadnione okolicznościami danego przypadku przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji”. Brzmienie tego kryterium kieruje większą uwagę na treść zgłoszenia zamiast na możliwe powody jego dokonania, które nie powinny grać roli w rozpatrywaniu istoty sprawy.
- h) Określenie sądu pracy (orzekający w składzie z ławnikami) jako sądu właściwego dla zajmowania się sprawami sygnalistów;
- i) Rezygnacja z sankcji nieważności z mocy prawa czynności prawnych lub decyzji personalnych o charakterze działań odwetowych podjęte wobec sygnalisty w okresie 3 lat od dnia powzięcia przez pracodawcę informacji o fakcie dokonania zgłoszenia - jako trudno egzekwowanej w praktyce.

- j) Usunięcie przepisu, który za sprzeczne z zasadami współzycia społecznego uznaje sygnalizowanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Należy przyznać, że taki przepis może być źródłem problemów dla sygnalistów, którzy przekazali wiarygodne informacje o nadużyciach, jednocześnie odnosząc w wyniku ich ujawnienia korzyść dla siebie (nawet jeżeli nie było to celem ich działania).
- k) Włączenie w zakres kompetencji Komisji ds. Ochrony Sygnalistów obowiązku prowadzenia działań informacyjnych na temat zakresu regulacji i właściwego stosowania przepisów świadczonego wobec sygnalistów i pracodawców. Komisja ma też stać się ciałem wyznaczonym do wypełniania zadań nałożonych przez Dyrektywę na państwa członkowskie. Z tego tytułu do kompetencji Komisji będzie należeć prowadzenie działań monitorujących wdrażanie i stosowanie Dyrektywy. Wśród nich mieści się gromadzenie i porządkowanie danych statystycznych, które co roku mają być przedstawiane Komisji Europejskiej, na temat zgłoszeń, prowadzonych w odpowiedzi postępowań oraz szkód, którym udało się w ten sposób zapobiec.
- l) Rezygnacja z minimalnych kwot zadośćuczynienia i odszkodowania. Ich wysokość ma w pełni zależeć od okoliczności danej sprawy, tzn. odpowiadać wartości poniesionych szkód lub przewidywanych korzyści, które sygnalista poniósł w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości. Podobny przepis funkcjonuje w ustawie łotewskiej, czy irlandzkiej - gdzie mowa jest o odszkodowaniu sprawiedliwym w stosunku do utraconych zarobków.
- m) Zmiana brzmienia art. 5 ust. 2, gdyż sygnalista zgodnie z wytycznymi Dyrektywy nigdy nie ma obowiązku skorzystania z wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach – zawsze ma wybór między wewnętrzną ścieżką a zgłoszeniem do zewnętrznych organów.
- n) Doprecyzowanie, że elementem systemów zgłaszania nieprawidłowości wprowadzanych przez podmioty zobowiązane muszą być także procedury rozpatrywania zgłoszeń anonimowych;
- o) Za Dyrektywą określa się terminy na udzielenie sygnaliście informacji w sprawie przyjęcia lub odrzucenia zgłoszenia (7 dni) oraz na powiadomienie o podjętych działaniach w sprawie (3 miesiące).
- p) Za Dyrektywą wprowadza się wydłużone do 6 miesięcy *vacatio legis* w stosunku do obowiązków nałożonych na średnie przedsiębiorstwa, zatrudniających od 50 do 249 pracowników;
- q) Skorzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez państwo według pierwotnej wersji Projektu było możliwe przez osoby, które mają zamiar zgłosić nieprawidłowość i chcą dowiedzieć się jak i komu według prawa można taką informację przekazać, żeby zachować ochronę. W finalnej wersji Projektu uprawnienie to zostało także rozszerzone na sygnalistów, którzy już dokonali zgłoszenia i mierząc się z konsekwencjami swojej decyzji szukają porady prawnej w zakresie tego, czy i jakie środki ochrony im przysługują;

Pomysłodawcy Projektu dziękują za wszystkie uwagi, bez których nie powstałaby jego finalna wersja oraz w szczególności p. Marcie Kozak-Maśnickiej za nieoceniony merytoryczny wkład w poprawienie Projektu.