

Uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

W każdej organizacji, zarówno publicznej, jak i prywatnej, może dojść do nieprawidłowości szkodzących lub zagrażających interesowi publicznemu. Uchybienia te mogą generować znaczne koszty dla społeczeństwa i gospodarki; szkodzić zdrowiu publicznemu, bezpieczeństwu czy środowisku; naruszać prawa człowieka, prawa konsumentów czy pracowników. Nieprawidłowości przyjmują między innymi postać dyskryminacji, korupcji, defraudacji środków publicznych czy nadużyć władzy. Działania tego rodzaju często wpływają niekorzystnie na jawność życia publicznego i odpowiedzialność rządzących przed społeczeństwem. Często również generują poważne koszty dla przedsiębiorców – badania PwC z 2018 r. wskazują, że aż 43% firm w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat w wyniku wewnętrznych nadużyć poniosło straty finansowe o wysokości przekraczającej 400 tys zł¹.

Osoby, które wykonują pracę dla danej organizacji, nierzadko jako pierwsze mogą dostrzec, że dzieje się coś niewłaściwego w ich otoczeniu i przekazać informację o zauważonych uchybieniach do osób, które są w stanie im zaradzić. Zwrócenie uwagi na zaobserwowany problem często może zapobiec wystąpieniu szkody lub ograniczyć jej rozmiary, pomóc zatrzymać niekorzystne zjawisko czy też uniknąć jego powtórzenia w przyszłości.

Osoby, które informują o tego rodzaju nieprawidłowościach godzących w interes publiczny, dziejących się w ich miejscu pracy, nazywane są sygnalistami (ang. *whistleblowers*). Ich istotna rola w wykrywaniu zjawisk szkodzących interesowi publicznemu była wielokrotnie potwierdzana empirycznie: przykładowo światowe badanie z 2016 r. przygotowane dla Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (*Association of Certified Fraud Examiners*) wykazało, że spośród wszystkich wykrytych przypadków przestępstw i nadużyć gospodarczych, około 40% było ujawnionych przez sygnalistów². Podobnie badanie PwC z 2018 r. dotyczące przestępczości gospodarczej wskazuje, że w ciągu ostatnich dwóch lat 45% wewnętrznych nadużyć w polskich przedsiębiorstwach udało się zauważyć dzięki sygnalistom³

¹ PwC, *Kto i jak okrada polskie firmy? Badanie przestępczości gospodarczej w Polsce 2018*, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2018/badanie-przestepczosci-gospodarczej-2018-raport-pwc.html>.

² Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (Association of Certified Fraud Examiners –ACFE), *Report to the Nations on occupational fraud and abuse - 2016 Global Fraud Report*, <http://www.acfe.com/rtt2016/about/executive-summary.aspx>.

³ PwC, op. Cit.

Jednocześnie w praktyce sygnaliści często narażeni są na działania odwetowe – z powodu zgłoszeń są zwalniani, przenoszeni na inne stanowiska, tracą możliwości awansu czy też tworzy się wokół nich wrogą atmosferę w miejscu pracy. Bywają również pozywani o naruszenie dobrego imienia pracodawcy, oskarżani o zniesławienie lub naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Sygnalizowanie niewłaściwych działań wiąże się więc ze znacznym ryzykiem osobistym, zawodowym, a często też finansowym i psychologicznym. Dokładna skala zachowań odwetowych jest trudna do oszacowania, ale wg. badania *Global Business Ethics Survey* z 2016 r. ponad 1/3 sygnalistów (36%) doświadcza jakichś form represji⁴. Z kolei badania De Marii i innych z 1997 r. wskazują, że formalny odwet (np. zwolnienie) spotyka 71% sygnalistów, a niekorzystne skutki o charakterze nieformalnym (np. ostracyzm) spotyka nawet 94% osób zgłaszających nieprawidłowości⁵.

Obawy przed działaniami odwetowymi zniechęcają ponadto do zgłaszania dostrzeganych nieprawidłowości. Badania *Global Business Ethics Survey* (GBES) z 2016 r. wskazują, że spośród osób, które zauważały niewłaściwe zachowanie w miejscu pracy (rozumiane jako naruszenie prawa, wartości i zasad organizacji lub uniwersalnych zasad etyki), 41% nikogo o nich nie zawiadomiła⁶. Z kolei z badania Eurobarometru z 2017 r. wynika, że spośród mieszkańców Unii Europejskiej, którzy doświadczyli lub byli świadkami korupcji, 82% nigdzie jej nie zgłosiło⁷. W Polsce ten wskaźnik był jeszcze wyższy i wynosił 91%⁸. Obok obawy przed działaniami odwetowymi, wśród powodów nieinformowania o zauważanych nieprawidłowościach wymienia się również przede wszystkim przekonanie, że zgłoszenie nic nie zmieni, a także brak wiedzy na temat tego, jak i gdzie można zgłosić zauważone niewłaściwe zachowanie⁹.

Działania odwetowe podejmowane w związku ze zwracaniem uwagi przez sygnalistów na nieprawidłowości stanowią przy tym ingerencje w ich wolność słowa. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wynika jednoznacznie, iż ochrona swobody wypowiedzi znajduje zastosowanie także w odniesieniu do miejsca pracy, a państwo ma pozytywny obowiązek chronić tę swobodę również w sferze relacji między pracownikiem

⁴ Ethics & Compliance Initiative, *Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*, 2016, http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf.

⁵ W. DeMaria i C. Jan, *Eating its own*, Australian Journal of Social Issues, 32(1), 1997.

⁶ Ethics & Compliance Initiative, op. Cit.

⁷ Specjalne badanie Eurobarometr nr 470: Korupcja, 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>

⁸ Specjalny Eurobarometr 470: Korupcja - Poland, 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82007>.

⁹ Specjalne badanie Eurobarometr nr 470: Korupcja, op. Cit.

a pracodawcą¹⁰. Podobnie orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdza, że gwarancje wolności słowa odnoszą się także do stosunków pracy i jednym z ich elementów jest również prawo pracownika do krytyki pracodawcy, łącznie z prawem do krytyki publicznej¹¹, w tym również „prawo do whistleblowingu, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli”¹². Formułowanie uwag na temat rzeczy dziejących się w miejscu pracy, w tym również dotyczących negatywnych zjawisk uderzających w interes publiczny, jest przy tym formą szeroko rozumianego udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy¹³. Dlatego wskazuje się również, że **gwarancje swobody wypowiedzi w miejscu pracy, w tym prawa do krytyki pracodawcy, przełożonego i sygnalizacji nieprawidłowości w zakładzie pracy, stanowią element demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy, która jest warunkiem pełnej demokracji politycznej**¹⁴. Brak odpowiedniej ochrony przed represjami może przy tym negatywnie oddziaływać nie tylko na możliwość korzystania z wolności słowa samej ofiary działań odwetowych, ale także na innych pracowników, zniechęcając ich do zabierania głosu na temat wydarzeń w miejscu pracy, czyli wywołując skutek zwany w orzecznictwie ETPC *efektem mrożącym*. Dlatego też brak gwarancji dla sygnalistów może w szerszym zakresie wpływać negatywnie na poczucie podmiotowości pracowników i przekonanie o możliwości wpływu na najbliższe otoczenie¹⁵.

Celem proponowanego projektu jest wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowej, skutecznej i odpowiadającej międzynarodowym standardom ochrony sygnalistów oraz zagwarantowanie właściwych reakcji na zgłaszanie nieprawidłowości poprzez stworzenie odpowiednich form i procedur .

2. Obecny stan regulacji prawnych

Ochrona sygnalistów nie jest instytucją zupełnie obcą polskiemu porządkowi prawnemu. Obecne regulacje mają jednak charakter bądź ogólnych zobowiązań do zapewnienia ochrony

¹⁰ Wyrok ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie *Fuentes Bobo p. Hiszpanii*, skarga nr 39293/98, § 38; wyrok ETPC z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Heinisch p. Niemcom*, skarga nr 28274/08, §44.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/13; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. I PK 227/15.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/13

¹³ G. Goździewicz i T. Zieliński, *Art. 18(2)*, w: „Kodeks pracy. Komentarz”, wyd. VII. Warszawa, 2017.

¹⁴ Z. Hajn, *Demokracja w zakładzie pracy – zagadnienia ogólne*, (w:) Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.) „Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne”, Warszawa, 2017.

¹⁵ W. Vandekerckhove, *Freedom of expression as the "broken promise" of whistleblower protection*, “La Revue des droits de l'homme”, 10/2016.

(które nie stwarzają odpowiednio konkretnych gwarancji), bądź nie są prawnie wiążące, bądź też odnoszą jedynie do kilku wąsko określonych obszarów, czy wreszcie są fragmentaryczne i w praktyce nieskuteczne.

Oprócz wspomnianych wyżej gwarancji swobody wypowiedzi, ogólne zobowiązania do zapewnienia ochrony sygnalistom wynikają przede wszystkim z dwóch ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących przeciwdziałaniu korupcji. Artykuł 9 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji Rady Europy z 1999 r.¹⁶ wymaga, by każde Państwo-Strona Konwencji zapewniało w swoim prawie wewnętrznym odpowiednią ochronę przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione podstawy do podejrzewania, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom. Zbliżony obowiązek nakłada na państwo art. 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z 2003 r.¹⁷, zgodnie z którym każde Państwo-Strona Konwencji rozważy włączenie do swego wewnętrznego systemu prawnego odpowiednich środków w celu zapewnienia ochrony przed jakimkolwiek nieuzasadnionym działaniem każdej osoby, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami ustanowionymi zgodnie z Konwencją. Obie regulacje nie stwarzają jednak wystarczająco konkretnych, przejrzystych gwarancji dla sygnalistów i wymagają odpowiedniej implementacji. Dotychczas Polska nie wywiązała się z obowiązków nałożonych przez wspomniane umowy¹⁸.

Obowiązek stworzenia ram prawnych chroniących sygnalistów wynika również z szeregu instrumentów tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (*soft law*), wydanych w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ)¹⁹, Rady Europy²⁰, Unii Europejskiej²¹ czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD)²². Akty te

¹⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

¹⁸ G. Makowski, C. Nowak, A. Wojciechowska-Nowak *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Warszawa 2015,

¹⁹ M.in. Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi dotyczącego ochrony dziennikarskich źródeł informacji i praw sygnalistów [Protection of sources of information and whistle-blowers], 8 października 2015 r., A/70/361; Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, Przewodnik źródłowy ONZ w sprawie dobrych praktyk dotyczących ochrony osób zgłaszających [Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons], 2015.

²⁰ M.in. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie ochrony sygnalistów CM/Rec (2014) z 30 kwietnia 2014.

²¹ Rezolucje Parlamentu Europejskiego: z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym, 2016/2224(INI), oraz z dnia 20 stycznia 2017 r. w

powinny być uwzględniane na etapie stosowania i stanowienia prawa, jednakże pozbawione są mocy wiążącej. To samo odnosi się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego ochrony sygnalistów, w sprawach, w których Polska nie była stroną²³.

W tym kontekście należy ponadto zauważyć, że obecnie na poziomie Unii Europejskiej trwają również prace nad dyrektywą w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii. Projekt regulacji przewidującej szeroką ochronę sygnalistów został przedstawiony przez Komisję Europejską 23 kwietnia 2018 r.²⁴ W polskim porządku prawnym istnieją również przepisy regulujące ochronę sygnalistów w sposób bezpośredni i wiążący, jednakże są one ograniczone do pewnych wąskich obszarów i dlatego większość osób zatrudnionych w Polsce pozostaje poza ich zakresem normowania. Odnoszą się one do działalności bankowej²⁵ i działalności w zakresie obrotu instrumentami finansowymi²⁶, przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²⁷, bezpieczeństwa lotniczego²⁸ i bezpieczeństwa transportu morskiego²⁹ oraz działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej³⁰. Ponadto prawo obecnie przewiduje wyłączenie bezprawności czynu polegającego na ujawnieniu, wykorzystaniu lub pozyskaniu informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, gdy nastąpiło w celu ujawnienia nieprawidłowości, uchybienia, działania z naruszeniem prawa dla ochrony interesu publicznego³¹. Choć jest to rozwiązanie stwarzające bezpośrednią gwarancję dla zgłaszających i nie jest ograniczone tylko jednego

sprawie roli demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE, 2016/2055(INI); [Konkluzje Rady w sprawie przejrzystości podatkowej z dnia 11 października 2016 r.](#)

²² M.in. OECD, Kompendium najlepszych praktyk i zasad przewodnich w odniesieniu do przepisów dotyczących ochrony sygnalistów [Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers], 2011.

²³ M.in. wyrok ETPC z 12 lutego 2008 w sprawie *Guja p. Mołdawii*, skarga nr 14277/04; wyrok ETPC z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Heinisch p. Niemcom*, skarga nr 28274/08; wyrok ETPC z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie *Bucur i Toma p. Rumunii*, skarga nr 40238/02.

²⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, COM(2018) 218 final.

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, (Dz.U. nr 140 poz. 939 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, (Dz. U. nr 183 poz. 1538 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2018 poz. 723).

²⁸ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. nr 130 poz. 1112 ze zm.); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych (Dz.U. L 122, s. 18).

²⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. 2015 poz. 1569 ze zm.); Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 163 poz. 981. ze zm.).

³¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z nr 47 poz. 211 ze zm.).

sektora, to stanowi ochronę przed tylko jedną z wielu negatywnych konwekcji, jakie mogą ponosić sygnaliści.

Istnieją także obecnie regulacje, które nie odnoszą się wprost do osób zgłaszających nieprawidłowości grożące interesowi publicznemu, ale które mogą być wykorzystane dla ochrony sygnalistów. Dotyczy to przede wszystkim ogólnych gwarancji prawa pracy, takich jak ochrona przed bezprawnym lub nieuzasadnionym rozwiązaniem umowy o pracę, ochrona przed mobbingiem czy zakaz dyskryminacji. W praktyce jednak skuteczność tych instrumentów w sytuacji osób zgłaszających nieprawidłowości bywa wątpliwa, m.in. z uwagi na łatwość ich obejścia czy z racji trudności dowodowych charakterystycznych dla spraw sygnalistów. Ponadto środki te mają ograniczony zakres podmiotowy – przysługują jedynie osobom wykonującym pracę na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (dalej: Kodeks pracy)³², bądź w jeszcze węższym zakresie (ochrona przed wypowiedzeniem obejmuje wyłącznie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony). Również zakres przedmiotowy jest ograniczony i nie obejmuje wszystkich możliwych form odwetu za zgłaszanie nieprawidłowości. Dlatego wskazuje się, że również istniejące gwarancje prawa pracy nie zapewniają wystarczającej ochrony sygnalistom³³.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Uwagi wstępne

Zasadniczy proponowany zakres projektu został określony w art. 1 i obejmuje trzy podstawowe obszary: (1) zasady i tryb zgłaszania informacji o nieprawidłowościach powziętych w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową; (2) prawa zgłaszających je osób (sygnalistów) oraz (3) zakres i przesłanki udzielania im ochrony. W poniższej części uzasadnienia projektowane przepisy zostaną przedstawione w następującym porządku: najpierw zostanie opisany podmiotowy i przedmiotowy zakres proponowanej ochrony, następnie przesłanki ochrony sygnalistów, tryb zgłaszania nieprawidłowości oraz obowiązki odbiorcy zgłoszenia, później wyjaśnione zostaną środki

³² Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm.

³³ Pismo RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3.03.2009 r. w sprawie sytuacji prawnej whistleblowerów (RPO-606960-III/09/RP/AF); M. Wujczyk, *Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 6; A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011; M. Raczkowski, *Ekspertyza w sprawie ochrony osób zatrudnionych sygnalizujących nieprawidłowości przed nadużyciami ze strony podmiotu zatrudniającego*, http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_eks_20091214.pdf

ochrony sygnalisty, dalej zaprezentowana zostanie Komisja do spraw Ochrony Sygnalistów, a na końcu przedstawione będą informacje na temat przepisów końcowych i przejściowych projektu.

Podmiotowy i przedmiotowy zakres proponowanej ochrony

Zgodnie z art. 2 sygnalistą jest każda osoba fizyczna, która dokonała zgłoszenia nieprawidłowości w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową. Podstawa prawna zatrudnienia sygnalisty nie ma znaczenia – z ochrony przewidzianej w projekcie może skorzystać każda osoba wykonująca pracę. Odnosi się to więc zarówno do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy³⁴ (czyli osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), funkcjonariuszy w stosunku służbowym, wolontariuszy (w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dalej: ustawy o działalności pożytku publicznego³⁵), jak i osób świadczących usługi na podstawie różnego rodzaju umów cywilnoprawnych, w tym również osób prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą (tzw. samozatrudnionych), wykonującym pracę na rzecz danego podmiotu na podstawie umowy. Z tego powodu projekt posługuje się ogólnym terminem „zatrudniony”, który zgodnie z art. 3 pkt 8 obejmuje wszystkie wymienione kategorie osób pracujących. Konsekwentnie, zgodnie z art. 3 ust. 7 proponuje się, by termin „pracodawca” rozumiany był w projekcie szerzej niż w Kodeksie pracy i obejmował ponadto zleceniodawcę i zamawiającego dzieło w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁶, korzystającego w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego, a w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych – osobę kierującą tą jednostką. **Celem proponowanego unormowania jest zagwarantowanie zakresu ochrony odpowiadającej warunkom rynku pracy w Polsce, na którym znacząca liczba osób wykonuje pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.** Takie rozwiązanie jest przy tym zalecane m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy³⁷, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi (dalej: Specjalny Sprawozdawca ONZ)³⁸, a także Transparency International³⁹.

³⁴ Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm.

³⁵ Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

³⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

³⁷ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. Cit., pkt 3.

³⁸ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, op. cit. pkt 29

³⁹ Transparency International, Przewodnik po najlepszych praktykach w zakresie przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości, [Best practice guide for whistleblowing legislation], 2018, str. 11.

Pod względem przedmiotowym, zgodnie z proponowanym art. 2 ust. 1, ochronie na podstawie projektu podlega osoba, która w związku z wykonywaną pracą (tj. pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową), dokonała zgłoszenia nieprawidłowości w trybie przewidzianym w projekcie. Ponadto ochronie na tych samych zasadach podlega osoba, która sama nie zgłosiła nieprawidłowości, ale udzieliła pomocy w dokonaniu zgłoszenia przez inną osobę, w szczególności poprzez dostarczenie tej osobie informacji o nieprawidłowości. **Propozycja objęcia ochroną również osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, zalecana m.in. przez Transparency International⁴⁰, wynika z faktu, iż również one przyczyniają się do zwrócenie uwagi na nieprawidłowość i także mogą być narażone działania odwetowe.** Obie kategorie osób (tj. bezpośrednio zgłaszających, jak i pomagających w zgłoszeniu) projekt określa mianem „sygnalistów”.

Sama czynność zgłoszenia nieprawidłowości, zgodnie z proponowanym art. 3 ust. 2, polega na przekazaniu, w dowolnej formie, informacji o nieprawidłowościach, które zostały powzięte w związku z wykonywaną pracą (pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową). Przez „zgłoszenie nieprawidłowości” rozumie się również przekazanie informacji, które uzasadniają podejrzenie nieprawidłowości. Projekt wskazuje przy tym trzy kategorie adresatów przekazania informacji, o których będzie mowa w części uzasadnienia odnoszącej się do trybu zgłaszania nieprawidłowości.

Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy⁴¹ i Transparency International⁴², proponuje się, by ochrona przewidziana w projekcie nie ograniczała się wyłącznie do czasu trwania stosunku prawnego, na podstawie którego wykonywana jest praca. Sygnalistą może być osoba także już po ustaniu tego stosunku, o ile dokonała zgłoszenia *w związku z tym stosunkiem prawnym*. **Także bowiem po zakończeniu stosunku prawnego istnieje szeroki zakres potencjalnych środków odwetowych, których ofiarą może paść osoba zgłaszająca.** Podobnie proponuje się, by ochroną mogły być objęte także osoby ubiegające się o zatrudnienie, tj. przed powstaniem stosunku zatrudnienia, które zgłaszają nieprawidłowości w związku z rekrutacją do pracy. **Wynika to z faktu, iż również na etapie rekrutacji kandydat może dostrzec w organizacji niewłaściwe działania zagrażające lub szkodzące interesowi publicznemu.**

⁴⁰ Transparency International, op. Cit., str. 13.

⁴¹ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt. 4.

⁴² Transparency International, op. Cit., str. 11.

Zakres zjawisk, których zgłoszenia w trybie w przewidzianym w projekcie uzasadnia objęcie ochroną, obejmuje wszelkie działania i zaniechania zagrażające lub szkodzące interesowi publicznemu (art. 3 ust. 1), wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego; obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych wynikających z wiążących pracodawcę aktów samoregulacji. Projekt zawiera przy tym otwarty katalog przykładowych rodzajów nieprawidłowości, obejmujący: przestępstwa wymienione w art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴³; wykroczenia przeciwko prawom pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy; naruszenia obowiązujących u pracodawcy regulaminów lub procedur wewnętrznych; naruszenia przyjętych przez pracodawcę kodeksów etycznych lub innych wiążących pracodawcę aktów samoregulacji; a także działania zmierzające do zatajenia faktu wystąpienia nieprawidłowości.

Propozycja posłużenia się otwartym katalogiem wynika faktu, że w praktyce nieprawidłowości mogą przyjmować bardzo różną postać. Jednocześnie (niewyczerpująca) lista przykładowych nadużyć może być bardziej zrozumiałą formą regulacji dla potencjalnych sygnalistów niż sama klauzula generalna odnosząca się do działań zagrażających lub szkodzących interesowi publicznemu. Ma to na celu stworzenie lepszych warunków dla podejmowania bardziej świadomych decyzji w sprawie dokonania zgłoszenia. Rozwiązanie zawierające jednocześnie klauzulę generalną oraz otwarty katalog przykładowych naruszeń jest wskazywane przez Komitet Ministrów Rady Europy⁴⁴ oraz Transparency International⁴⁵ jako najlepsza praktyka legislacyjna dotyczące zakresu przedmiotowego.

Przesłanki ochrony sygnalistów, tryb zgłaszania nieprawidłowości i obowiązki odbiorcy

W art. 4 proponuje się, by skorzystanie z ochrony przewidzianej w projekcie było możliwe tylko wtedy, gdy osoba zgłaszająca nieprawidłowość żywiła w momencie dokonania zgłoszenia uzasadnione przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji (art. 4 projektu). Oznacza to w szczególności, że ochrona będzie mogła być udzielona również w sytuacji, gdy ostatecznie zgłoszone informacje nie okażą się zgodne z prawdą – pod warunkiem, że sygnalista w momencie przekazania myślał inaczej, a jego przekonanie było uzasadnione okolicznościami danego przypadku. Rozwiązanie to jest zalecane przez Komitet

⁴³ Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.

⁴⁴ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 2. oraz pkt 44 memorandum wyjaśniającego.

⁴⁵ Transparency International, op. Cit., str. 9.

Ministrów Rady Europy⁴⁶, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ⁴⁷ oraz Transparency International⁴⁸, a także stanowi trwały element orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących sygnalistów⁴⁹. **Osoby zauważające jakieś nadużycia często nie ma właściwych środków lub kompetencji do ich bliższego zbadania, a tym bardziej do uzyskania pewności co do ich prawdziwości. W szczególności nie dysponuje takimi możliwościami analizy nieprawidłowości, z jakich następczo mogą korzystać np. organy ścigania czy organy kontroli. Dlatego też w praktyce może się zdarzyć, że przekazana informacja później się nie potwierdzi – co nie powinno, przy spełnieniu wskazanych warunków, pozbawiać sygnalisty ochrony.** Jednocześnie jeżeli przekonanie zgłaszającego było zupełnie pozbawione podstaw faktycznych i oparte wyłącznie na niezasadnym mniemaniu, osoba ta nie będzie mogła skorzystać z gwarancji przewidzianej w projekcie. Natomiast osoba, która w momencie dokonywania zgłoszenia była *świadoma*, że przekazywana informacja jest nieprawdziwa, nie tylko nie jest objęta ochroną, ale ponadto, zgodnie z proponowanym art. 23, podlega karze grzywny. **Proponowane rozwiązania mają na celu zniechęcić do dokonywania zgłoszeń całkowicie pozbawionych faktycznych podstaw (brak ochrony) oraz świadomie nieprawdziwych (sankcja karna). Zgłoszenia tego rodzaju nie tylko dyskredytują zasady ochrony sygnalistów, ale również mogą nieść negatywne konsekwencje dla podmiotu, którego dotyczą.** Dotyczy w szczególności świadomie fałszywych zgłoszeń, co uzasadnia sięgnięcie po sankcję karną.

Zgodnie z proponowanym art. 4 ust. 3 zasadą jest domniemanie, że osoba zgłaszająca nieprawidłowość w momencie dokonania zgłoszenia żywiła uzasadnione przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji. Ciężar dowodu wykazania, że było inaczej, spoczywa więc zasadniczo na stronie przeciwnej. Jednocześnie projekt przewiduje trzy sytuacje, w których to sygnalista musi udowodnić, że działał w przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji: (1) jeżeli okoliczności danego przypadku w sposób oczywisty nie uzasadniają przekonania o prawdziwości przekazywanych informacji, lub (2) zgłoszenie nieprawidłowości zostało dokonane w celu sprzecznym z prawem lub zasadami współżycia społecznego, bądź (3) sygnalista zataił w zgłoszeniu fakt swojego przyczynienia się do powstania nieprawidłowości, których dotyczy zgłoszenie.

⁴⁶ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 22.

⁴⁷ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, op. cit., pkt 29.

⁴⁸ Transparency International, op. cit., str. 14.

⁴⁹ *Guja p. Mołdawii; Heinisch p. Niemcom.*

Należy również podkreślić, że projekt odnosi się do przekonań sygnalisty tylko w zakresie jego mniemania co do prawdziwości przekazywanych informacji. W szczególności osobista motywacja sygnalisty zasadniczo nie ma prawnego znaczenia. Przesłanka „interesu publicznego” użyta w projekcie odnosi się nie tyle do pobudek sygnalisty (tego, czy jego działanie jest nakierowane wyłącznie na ochronę interesu publicznego), co do przedmiotu jego zgłoszenia (tego, czy przekazane informacje dotyczą działań zagrażających lub szkodzących interesowi publicznemu). **Przeciwnie rozwiązanie, które uznawałoby kwestię właściwej motywacji za jeden z warunków udzielenia ochrony, mogłoby w znacznym stopniu zniechęcać potencjalnego sygnalistę do działania. Mógłby się on bowiem obawiać, że mimo zgłoszenia informacji o realnych nieprawidłowościach jego zachowanie zostałoby potraktowane np. jako prywatna zemsta (w sytuacji niedobrej relacji osobistej ze sprawcą szkody) lub chęć zdobycia sławy (jeżeli np. potem jego historia zostanie opisana w mediach).** Dostrzegając tego rodzaju ryzyka, Komitet Ministrów Rady Europy,⁵⁰ Specjalny Sprawozdawca ONZ⁵¹ oraz Transparency International⁵² zgodnie zalecają, by charakter osobistych pobudek sygnalisty był irrelevantny dla kwestii udzielenia ochrony.

W projekcie zaproponowano trzy tryby zgłaszania nieprawidłowości: (1) zgłoszenie wewnętrzne (tj. pracodawcy lub osobie wyznaczonej przez pracodawcę do przyjmowania zgłoszeń), (2) zgłoszenie właściwemu organowi oraz (3) zgłoszenie zewnętrzne do opinii publicznej. Jest to powszechne rozwiązanie, zalecane również przez Komitet Ministrów Rady Europy⁵³, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ⁵⁴ czy też OECD⁵⁵. **Sytuacje przekazywania informacji o nieprawidłowościach w praktyce mogą mieć bardzo różny charakter, co pociąga za sobą konieczność zagwarantowania różnych dróg zgłaszania informacji.** Co do zasady, przed przekazaniem informacji do wiadomości opinii publicznej, sygnalista ma obowiązek skorzystania z trybu wewnętrznego lub zgłoszenia nieprawidłowość do właściwego organu. Naruszenie tego obowiązku zasadniczo pozbawia sygnalistę ochrony przewidzianej w projekcie. Przy czym przez „zgłoszenie zewnętrzne do opinii publicznej” rozumie się wszelkie upublicznienie informacji o nieprawidłowościach, np. przekazanie informacji mediom czy opublikowanie jej w internecie, jak również zgłoszenie do innych

⁵⁰ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 37 memorandum wyjaśniającego

⁵¹ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, pkt 31.

⁵² Transparency International, op. Cit., str. 15

⁵³ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 14.

⁵⁴ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, op. cit., pkt 35.

⁵⁵ OECD, op. cit. pkt. 29.

podmiotów niż pracodawca lub właściwe organy, np. zwrócenie się do organizacji pozarządowej czy do posła.

Rozwiązanie to wynika z faktu, że podmioty te, czyli pracodawca (lub osoby przez niego wyznaczone) oraz właściwe organy państwa, są zazwyczaj poniekąd bliżej problemu i często mogą sprawniej zbadać zgłaszane nieprawidłowości oraz skuteczniej je rozwiązać lub zapobiec ich dalszemu rozwojowi już na wczesnym etapie. Ponadto ma to na celu zapewnienie ochrony przed przypadkami bezpodstawnego naruszenia dobrego wizerunku danej osoby (organizacji), jakie mogą się wiązać w niektórych przypadkach z nieuzasadnionym przekazaniem opinii publicznej informacji o nieprawidłowościach.

Jednocześnie zgodnie z proponowanym art. 8, jeżeli jedna (lub obie) z tych dróg okażą się nieskuteczne / to znaczy zgłoszenie nie zostanie rozpatrzone przez jego odbiorcę bez zbędnej zwłoki], to przekazanie informacji do opinii publicznej również będzie objęte ochroną przewidzianą przez projekt. **Nierzadko w takich sytuacjach dopiero ujawnienie danego nadużycia społeczeństwu, np. za pośrednictwem mediów lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego, może zaradzić problemowi godzącemu w interes publiczny. Pracodawca lub organy państwa w niektórych przypadkach mogą nie potraktować zgłoszenia wystarczającą poważnie, czy nawet może dojść do sytuacji, w których podmioty te celowo nie będą chciały zaradzić zauważonej nieprawidłowości. Ochrona zgłoszeń zewnętrznych do opinii publicznej uzasadniona jest ponadto zasadą jawności życia publicznego i ochroną swobody wypowiedzi (a także, jeżeli informacje została przekazana mediom, gwarancjami wolności prasy). Wartości te mają istotne znaczenie także w przypadku pozostałych dwóch ścieżek, lecz w odniesieniu do zgłoszeń zewnętrznych odgrywają szczególną rolę.**

Rozpatrzenie zgłoszenia bez zbędnej zwłoki oznacza, zgodnie z proponowanym art. 8 ust. 1 projektu, rozpatrzenia nie później niż w ciągu 21 dni od dnia dokonania zgłoszenia, przy czym przez rozpatrzenie należy rozumieć w szczególności wszczęcie postępowania w sprawie przez właściwy organ lub podjęcie innych działań niezbędnych do jej wyjaśnienia.

Obowiązek skorzystania najpierw z ścieżki wewnętrznej lub zgłoszenia do właściwych organów nie ma jednak charakteru bezwzględny. **W pewnych sytuacjach ujawnienie informacji od razu opinii publicznej może być usprawiedliwione, a nawet pożądane, co uzasadnia objęcie ochroną także takich przypadków sygnalizowania.** Projekt przewiduje zasadniczo trzy tego rodzaju sytuacje: 1) jeżeli ze względu na naturę zgłaszanej

nieprawidłowości skorzystanie z systemu wewnętrznego lub zgłoszenie do organów jest niemożliwe lub 2) jeżeli ze względu na naturę zgłaszanej nieprawidłowości skorzystanie z systemu wewnętrznego lub zgłoszenie do organów jest w sposób oczywisty niecelowe (art. 8 ust. 2) lub 3) [w przypadkach poważnych i pilnych zagrożeń dla interesu publicznego (..)]. Projekt przewiduje ponadto, że w razie wątpliwości dotyczących wypełnienia obowiązku dokonania w pierwszej kolejności zgłoszenia zewnętrznego lub do właściwych organów, o uchybieniu rozstrzyga sąd, biorąc pod uwagę zasadność dokonania zgłoszenia zewnętrznego do opinii publicznej ocenianą na tle okoliczności danego przypadku oraz natury zgłaszanej nieprawidłowości (art. 5 ust. 4). Proponowane rozwiązanie ma również odzwierciedlać zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, który podkreśla, że trzy drogi ujawniania nieprawidłowości nie stanowią kolejnych stopni o sztywno ustalonym priorytecie – o tym, który kanał jest właściwy, decydują okoliczności konkretnej sprawy⁵⁶.

Projekt przewiduje obowiązek wprowadzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości w jednostkach sektora finansów publicznych oraz w [organizacjach pozarządowych, które realizują zlecone zadania publiczne] (art.6). Podmioty te jednocześnie mają obowiązek wyznaczenia osoby lub jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za przyjmowanie zgłoszeń.

W art. 6 ust. 2 zaproponowana została lista zasadniczych elementów wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości. **Wyszczególnione cechy mają na celu zagwarantowanie przede wszystkim, że procedura ta będzie zapewniała właściwą ochronę zgłaszającemu oraz przewidywała odpowiednie działania następcze, podejmowane w razie potwierdzenia informacji o nieprawidłowości. Oba te cele odgrywają bardzo istotną rolę – badania wskazują, że to przekonanie, że zabranie przez nich głosu niczego nie zmieni oraz obawy przed działaniami odwetowymi stanowią główne przyczyny niepodjęcia działań przez potencjalnych sygnalistów⁵⁷.** Zgodnie z art. 6 ust. 2, elementy wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości w jednostkach sektora finansów publicznych [oraz organizacjach pozarządowych, które realizują zlecone zadania publiczne], określają co najmniej: 1) sposoby i tryb informowania zatrudnionych o wprowadzonej procedurze i dokonywanych w niej zmianach; 2) sposoby i tryb dokonywania zgłoszeń nieprawidłowości, ze wskazaniem osoby lub jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za ich przyjmowanie; 3) sposób postępowania z otrzymanymi zgłoszeniami, w tym kryteria ich selekcji i analizy; 4)

⁵⁶ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 61 memorandum wyjaśniającego.

⁵⁷ T. Devine, *Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned* [w:] *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, G. Dehn R. Calland (red.), Londyn 2004.

sposób prowadzenia i przechowywania rejestru zgłoszeń; 5) rodzaj i charakter działań następczych podejmowane w razie potwierdzenia informacji o nieprawidłowości, ze wskazaniem osób lub jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie; 6) mechanizmy gwarantujące ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi oraz zachowanie w poufności wszelkich danych umożliwiających ustalenie ich tożsamości lub tożsamości osób, których dotyczy zgłoszenie; 7) sposób informowania sygnalistów o wynikach analizy dokonanych zgłoszeń; 8) zasady postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi; 9) zasady i terminy przeprowadzania okresowych przeglądów funkcjonowania procedury.

Za wprowadzenie i nadzór nad stosowaniem wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości w jednostkach sektora finansów publicznych odpowiadają kierownicy tych jednostek, [a w przypadku organizacji pozarządowych, które realizują zlecone zadania publiczne, odpowiednio: [xxx]] (art. 6 ust. 4). Propozycja nałożenia tego obowiązku wiąże się również z koniecznością nowelizacji art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych)⁵⁸, polegającej na odpowiednim rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych również na kwestie wprowadzenia wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości i nadzoru nad jej stosowaniem (art. 27). W projekcie zaproponowano sankcję karną za niewypełnienie tych obowiązków: zgodnie z art. 23, kierownik jednostki sektora finansów publicznych, w której nie wprowadzono wewnętrznej procedury zgłaszania nieprawidłowości w wyżej wskazanym zakresie lub w której procedura ta nie jest stosowana podlega karze grzywny. Ponadto projekt przewiduje, że wprowadzenie i stosowanie wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości przez jednostki sektora finansów publicznych podlega kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹ oraz jest przedmiotem kontroli zarządczej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (art 6 ust. 5). W związku z tym proponuje się też odpowiednią zmianą w art. 68n ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, która precyzuje, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, w tym stosowania procedur zgłaszania nieprawidłowości (art. 29).

⁵⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵⁹ Dz.U. 1995 Nr 13, poz. 59 ze zm.

Zgodnie z proponowanym art. 6 ust. 3, jeżeli w jednostce sektora finansów publicznych działają zakładowe organizacje związkowe, wewnętrzna procedura zgłaszania nieprawidłowości przed jej wprowadzeniem wymaga uzgodnienia z tymi organizacjami lub – w braku takiej organizacji – z przedstawicielami zatrudnionych wyłonionymi w trybie przyjętym w danej jednostce.

Projekt nie nakłada na pracodawców (w szerokim rozumieniu wskazanym w projekcie) nie będącymi jednostkami sektora finansów publicznych [oraz organizacjami pozarządowymi realizującymi zlecone zadania publiczne] generalnego obowiązku wprowadzenia wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach. Jednakże, zgodnie z proponowanym art. 26, jeżeli pracodawca, którego dotyczy nieprawidłowość, wykaże, że dołożył wszelkich starań, aby do jej wystąpienia nie doszło, w tym w szczególności wprowadził skuteczny system informowania o nieprawidłowościach, sąd lub inny właściwy organ może złagodzić wymiar kary orzekanej z tytułu naruszenia albo odstąpić od jej wymierzenia i umorzyć postępowanie. **Celem proponowanego rozwiązania jest stworzenie realnej zachęty dla pracodawców do, po pierwsze, samego wprowadzenia wewnętrznych systemów, a po drugie dla konstruowania systemów *skutecznych*, czyli gwarantujących należyłą ochronę sygnalistom i zapewniających odpowiednie postępowanie ze zgłoszeniami, w tym działania następcze w przypadku potwierdzenia ich prawdziwości.** Elementy takiego skutecznego systemu wewnętrznego wskazane są w art. 5 ust. 2 projektu. Warunkiem efektywności systemu wewnętrznego jest to, że zatrudnieni rzeczywiście wiedzą, że taki system istnieje i jak takim system działa – dlatego pierwszy element mówi o podaniu przez pracodawcę do wiadomości zatrudnionych informacji o wprowadzeniu systemu i zapoznaniu zatrudnionych z zasadami jego działania (art. 5 ust. 2 pkt 1). **W art. 5 ust. 2 pkt 2 zostało wymienionych kolejne cechy skutecznego systemu, które – podobnie jak w przypadku wewnętrznych procedur w jednostkach sektora finansów publicznych [i organizacjach pozarządowych realizujących zlecone zadania publicznej] – mają na celu przede wszystkim zagwarantowanie właściwej ochrony zgłaszającemu oraz umożliwić podejmowanie odpowiednich działań następczych w razie potwierdzenia informacji o nieprawidłowościach.** System ten powinien: a) gwarantować poufność przekazywanych danych, w tym ochronę tożsamości i danych osobowych sygnalisty, który zdecydował się na jej ujawnienie oraz tożsamości i danych osobowych osób, których dotyczy zgłoszenie; b) określać tryb dokonywania zgłoszenia, zapewniający w szczególności możliwość dokonania zgłoszenia bez podawania tożsamości oraz wskazywać osobę odpowiedzialną za

przyjmowanie zgłoszeń nieprawidłowości lub powierzać ich przyjmowanie działającej u pracodawcy organizacji związkowej; c) zapewniać ochronę sygnalisty przed działaniami odwetowymi; d) zapewniać rzetelne i obiektywne sprawdzenie zgłoszonych informacji; e) określać rodzaj i charakter działań następczych podejmowanych na skutek odebrania zgłoszenia i potwierdzenia prawdziwości informacji zawartych w tym zgłoszeniu oraz sposób koordynacji tych działań; f) umożliwiać sygnaliście sprawdzanie przebiegu postępowania z dokonany zgłoszeniem, chyba że zgłoszenie było dokonane anonimowo; a także g) podlegać odpowiednio udokumentowanemu okresowemu przeglądowi w zakresie prawidłowości i efektywności ich funkcjonowania.

Ponadto, podobnie jak w przypadku jednostek sektora finansów publicznych oraz [organizacji pozarządowych, które realizuje zlecone zadania publiczne), treść i zasady działania skutecznego wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach powinny zostać uzgodnione z działającą u tego pracodawcy organizacjami związkowymi, a jeżeli u danego pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu z przedstawicielami zatrudnionych wyłonionymi w trybie przyjętym u tego pracodawcy.

W odniesieniu do drugiego z wyróżnionych trybów zgłaszania nieprawidłowości, czyli zgłoszenia do właściwych organów, projekt nie reguluje w sposób szczegółowy procedury przekazywania informacji i postępowania ze zgłoszeniem, upoważniając Radę Ministrów do unormowania tej kwestii w formie rozporządzenia. Delegacja ustawowa zaproponowana w art. 7 ust. 2 wskazuje, że Rada Ministrów określi w rozporządzeniu trzy sprawy: szczegółowy tryb przekazywania zgłoszeń nieprawidłowości do właściwych organów, w tym wzór zgłoszenia; sposób postępowania z otrzymanymi zgłoszeniami; oraz sposób przechowywania otrzymanych zgłoszeń przez właściwe organy. Regulując te zagadnienia, Rada Ministrów powinna uwzględnić konieczność zapewnienia poufności danych osobowych sygnalistów, potrzebę sprawnego rozpatrywania zgłoszeń oraz efektywność i przejrzystość procesu ich przyjmowania i selekcji.

Zgodnie z art. 3 pkt 6, „właściwy organ” w rozumieniu projektu to organ władzy publicznej właściwy do podjęcia odpowiednich działań w związku ze zgłaszaną nieprawidłowością. Projekt nie zawiera listy organów, do których może zwrócić się sygnalista. **Wynika to z szerokiego zakresu spraw, których może dotyczyć zgłoszenie sygnalisty – z uwagi na to, że zakres przedmiotowy zgłoszeń ma charakter katalogu otwartego, każda zamknięta lista organów, które mogą być odbiorcami, mogłaby się okazać za wąska, stwarzać**

niebezpieczeństwo pominięć ustawodawczych. Znaczna liczba organów, do których może się zwrócić sygnalista, wiąże się jednocześnie z ryzykiem, że zgłoszenie zostanie skierowane do niewłaściwego podmiotu. Sygnalista nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji takiej pomyłki – w szczególności niezasadne byłoby przyjęcie, że powinien kierować zgłoszenia do kolejnych organów, aż ostatecznie trafi do właściwego. Takie rozwiązanie mogłoby powodować znaczną zwłokę w zaradzaniu nieprawidłowości zagrażającej lub naruszającej interes publiczny. Niewykluczone również, że w takich sytuacji sygnalista nie kontynuowałby prób znalezienia właściwego organu, co oznaczałoby, że dany problem pozostałby nierozwiązany. Dlatego też projekt proponuje w art. 7 ust. 1, że jeżeli organ, do którego skierowano zgłoszenie, jest niewłaściwy ze względu na charakter lub zakres zgłaszanej nieprawidłowości, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Jednocześnie organ powinien zawiadomić sygnalistę o przekazaniu zgłoszenia, chyba że zgłoszenie zostało dokonane anonimowo.

Zarówno podmioty otrzymujące informacje o nieprawidłowościach w ramach trybu zgłoszenia wewnętrznego, jak i organy państwowe rozpoznające zgłoszenia według swojej właściwości zobowiązane są do rozpatrywania zgłoszeń bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 21 dni od dnia dokonania zgłoszenia, przy czym przez rozpatrzenie należy rozumieć w szczególności wszczęcie postępowania w sprawie przez właściwy organ lub podjęcie innych działań niezbędnych do jej wyjaśnienia. **Proponowany obowiązek ma na celu sprawne rozpatrzenia zgłoszenia, co uzasadnione jest potrzebą możliwie szybkiego zbadania problemu, który może zagrażać interesowi publicznemu, a także minimalizację kosztów, które może ponieść społeczeństwo, pracodawca i jego pracownicy w związku z długotrwałym tolerowaniem nieprawidłowości. Ponadto ma na celu zaradzenie częstemu przekonaniu, że zasygnalizowanie nieprawidłowości do organów jest bezcelowe, ponieważ zgłoszenia nie są brane poważnie i nie przynoszą żadnych realnych skutków.**

Środki ochrony sygnalistów

W praktyce sygnaliści narażeni są na bardzo różne problemy związane ze zgłaszaniem nieprawidłowości i dlatego też dla zapewnienia rzeczywiście skutecznych gwarancji, projekt przewiduje szereg środków ochrony.

Fundamentalne znaczenie w tym kontekście ma propozycja zagwarantowania poufności wszelkich danych pozwalających na ustalenie o tożsamości sygnalisty (art. 9). Oznacza to prawo sygnalisty do zachowania do wyłącznej wiadomości przyjmującego zgłoszenie nie

tylko imienia i nazwiska sygnalisty, ale również wszelkich innych informacji, które pozwoliłyby ustalić jego tożsamość. Proponowane rozwiązania ma charakter ochrony prewencyjnej – jej **celem jest zapewnienie, że potencjalni sprawcy działań odwetowych nie będą znali tożsamości sygnalisty**. Zasada poufności jest zalecana jako podstawowy środek ochrony m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy⁶⁰ oraz Transparency International⁶¹.

Poufność jest prawem, a nie obowiązkiem sygnalisty. Zgodnie z proponowanym art. 9 ust. 2 pkt 1 za jego wyraźną zgodą dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości mogą zostać ujawnione. Podkreślenia wymaga, że musi być to *wyraźna* zgoda – nie może być ona wyrażona w sposób dorozumiany. W szczególności brak bezpośredniego zastrzeżenia poufności nie może być rozumiane jako wyrażenie zgody na ujawnienie tożsamości – to poufność jest bowiem zasadą, której uchylenie wymaga wyraźnego oświadczenia.

Proponowana ochrona poufności nie ma jednak charakteru absolutnego. Art.9 ust. 2 pkt 2 projektu przewiduje, że dane pozwalające na ustalenie tożsamości sygnalisty mogą w pewnych przypadkach ujawnione także bez jego akceptacji. Może to jednak nastąpić tylko i wyłącznie za zgodą sądu i tylko gdy jest to niezbędne dla: wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawie nieprawidłowości, dla ochrony ważnego interesu publicznego lub dla ochrony praw innych osób. Katalog celów, ze względu na które może nastąpić ujawnienie danych sygnalisty bez jego akceptacji, ma charakter zamknięty.

Waga zasady poufności jest na tyle istotna dla ochrony sygnalistów, że jej naruszenie niezgodne z wyżej wskazanymi regułami stanowi, zgodnie z proponowanym art. 22 projektu, czyn zabroniony pod groźbą kary grzywny. Sankcje za bezprawne ujawnienie tożsamości sygnalisty są również zalecane przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ⁶² oraz Transparency International⁶³.

Ochrona poufności wszelkich danych pozwalających na ustalenie o tożsamości sygnalisty nie wyklucza przy tym ochrony zgłoszeń dokonanych anonimowo (tj. w taki sposób, że nawet osoby uprawnione do przyjmowania zgłoszenia nie znają tożsamości sygnalisty). Ten sposób przekazywania informacji wiąże się pewnymi problemami praktycznymi, które jednakże nie

⁶⁰ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 18 oraz pkt 69 memorandum wyjaśniającego.

⁶¹ Transparency International, op. cit., str. 18-19.

⁶² Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, op. cit., pkt 39.

⁶³ Transparency International, op. cit., str. 20.

uzasadniają pozbawienia ochrony osób, które zgłosiły nieprawidłowość anonimowo, lecz których tożsamość została później ujawniona.

Poza ochrona tożsamości sygnalisty, projekt w art. 10 wprost przewiduje zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalistów, przy czym zgodnie z art. 3 pkt 4 działania odwetowe stanowią wszelkie działania podejmowane w związku z dokonaniem zgłoszenia nieprawidłowości, których celem lub skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty. Zakazane jest również samo grożenie podjęciem działań odwetowych. **Zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy⁶⁴ i Transparency International⁶⁵, proponowany zakaz ma charakter generalny, to znaczy dotyczy wszelkich środków, niezależnie od formy, jakie środki te przyjmują – kluczowe znaczenie ma pogorszenie sytuacji sygnalisty jako cel lub skutek działań oraz związek tych działań z zgłoszeniem nieprawidłowości.** Dlatego też katalog działań odwetowych z art. 10 ust. 1 ma charakter jedynie przykładowy i służy wskazaniu ich najczęstszych rodzajów. Należą do nich: rozwiązywanie stosunku prawnego łączącego sygnalistę z pracodawcą lub zmiana jego warunków na mniej korzystny dla zatrudnionego; przeniesienie sygnalisty na inne stanowisko służbowe lub zmiana miejsca wykonywania obowiązków wynikających z umowy; wprowadzanie istotnych zmian dotyczących zakresu obowiązków sygnalisty lub zakresu współpracy z sygnalistą; wymierzanie kar dyscyplinarnych lub podejmowanie innych niekorzystnych dla sygnalisty decyzji personalnych; nierówne, niesprawiedliwe lub dyskryminujące traktowania sygnalisty. Art. 10 ust. 1 pkt 6 potwierdza również, że działaniem odwetowym może być także podejmowanie innych niż wyżej wymienionych działań, których celem lub skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty, jeżeli działania te zostały podjęte w związku z dokonaniem przez sygnalistę zgłoszenia nieprawidłowości. Proponowany zakaz skierowany jest zarówno do pracodawców, jak i innych pracowników (art. 10 ust. 6).

W przypadku naruszenia zakazu działań odwetowych, projekt przewiduje dwa zasadnicze sposoby dochodzenia ochrony – cywilny i karny.

W zakresie cywilnych środków ochrony, sygnaliście, którego szeroko rozumiana sytuacja życiowa uległa pogorszeniu na skutek działań odwetowych, przysługują niezależnie dwa szczególne roszczenia. Po pierwsze, przysługuje mu zadośćuczynienie od pracodawcy w wysokości proporcjonalnej do stopnia tego pogorszenia, nie mniejszej niż 10.000 zł (art. 10

⁶⁴ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 21.

⁶⁵ Transparency International, op. cit., str. 21.

ust. 4). Proponowana kwota minimalnej wysokości ma zagwarantować skuteczny i odstrasżający charakter zadośćuczynienia. **Obok funkcji kompensacyjnej, rozwiązanie to ma bowiem również realizować cele prewencyjne, tj. zniechęcać do podejmowania działań odwetowych.** Odnosi się to zarówno do zapobiegania kolejnym naruszeniom ze strony tego samego podmiotu (prewencja szczególna), jak ze strony innych, potencjalnych naruszcycieli (prewencja ogólna, skierowana do społeczeństwa). **Proponowana wysokość minimalna ma zagwarantować, że także z punktu widzenia rachunku ekonomicznego działania odwetowe nie byłyby dla pracodawcy „opłacalnym” wariantem reakcji na uzyskanie informacji o nieprawidłowości, a potencjalny rozmiar zadośćuczynienia byłby rzeczywiście odczuwalny.** Ponadto, niezależnie od zadośćuczynienia, sygnalista może żądać do przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, a jeśli przywrócenie do pracy byłoby niemożliwe lub niecelowe, odszkodowania w wysokości równej dwuletniemu wynagrodzeniu otrzymywanemu na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 10 ust. 5).

Proponowane szczególne roszczenia cywilne przysługują sygnaliście w okresie 3 lat od dnia powzięcia przez pracodawcę informacji o fakcie dokonania zgłoszenia. W praktyce działania odwetowe bywają podejmowane nawet po upływie znacznego czasu. Jednocześnie z uwagi szczególnie charakter tych roszczeń, które mogą wiązać się z obciążeniami dla pracodawcy, zasadne jest czasowe ograniczenie tego reżimu.

Projekt przewiduje przy tym szczególne zasady dochodzenia wyżej wymienionych roszczeń cywilnych, które mają pełnić istotną rolę gwarancyjną dla rzeczywistej ochrony sygnalistów. Zgodnie z art. 10 ust. 3, to na pracodawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że działania podjęte wobec sygnalisty w wyżej wskazanym trzyletnim okresie, które spowodowały pogorszenie jego sytuacji, nie miały charakteru działań odwetowych. **W praktyce sygnaliście nieraz trudno jest udowodnić, że pogorszenie jego sytuacji jest związane ze zgłoszeniem informacji – dlatego też dla zapewnienia realnej ochrony niezbędne jest przeniesienie ciężaru dowodu.** Oznacza to, że sygnalista będzie musiał jedynie uprawdopodobnić, że dokonał zgłoszenia nieprawidłowości i że we wskazanym okresie miały miejsce działania, które pogorszyły jego sytuację w miejscu pracy – i to pracodawca będzie musiał udowodnić, że działania te nie miały charakteru działań odwetowych. Mechanizm ten jest już obecny w polskim porządku prawnym w sprawach o dyskryminację w zatrudnieniu (art. 18^{3b} Kodeksu

Pracy) i jest też zalecany w odniesieniu do ochrony sygnalistów przez Komitet Ministrów Rady Europy⁶⁶ oraz Transparency International⁶⁷.

Projekt przewiduje także, że w razie wszczęcia postępowania sądowego w związku z działaniami odwetowymi podjętymi wobec sygnalisty, sąd z urzędu dokonuje zabezpieczenia wskazanych wyżej roszczeń o zadośćuczynienie lub przywrócenie do pracy (odszkodowanie) (art. 11 ust. 1-3). **Postępowanie sądowe związane z działaniami odwetowymi może w praktyce trwać przez dłuższy okres. Perspektywa długiego czasu, w której sygnalista będzie musiał ponosić konsekwencje działań odwetowych (np. pozostawał bez pracy w związku ze zwolnieniem) może stanowić istotny czynnik zniechęcający do zgłaszania nieprawidłowości. Dlatego ważne znaczenie ma tymczasowe zaspokojenie potrzeb sygnalisty jeszcze przed zakończeniem trwania postępowania w postaci dokonania zabezpieczenia roszczeń.**

Ponadto w art. 11 ust. 4 proponuje się, by sygnaliście, który w związku z podjętymi wobec niego działaniami odwetowymi poniósł koszty zastępstwa procesowego, przysługiwało od pracodawcy zwrot tych kosztów.

Zgodnie z projektem, podjęcie działań odwetowych może wiązać się również w pewnych sytuacjach z odpowiedzialnością karną. Dotyczy takich działań odwetowych, które doprowadziły do powstania po stronie sygnalisty ciężkiego lub nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu lub wywołały u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej. Projekt przewiduje w tych przypadkach karę grzywny lub karę ograniczenia wolności (art. 21 ust. 1). Tej samej karze podlega ten, kto kieruje podejmowaniem działań odwetowych przez inną osobę lub wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleca jej podjęcie takich działań (art. 21 ust. 2).

Dodatkowo proponuje się, by podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty było podstawą pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (art. 10 ust. 6). Za podejmowanie działań odwetowych przez pracownika, pracodawca mógłby zgodnie z projektem stosować zarówno karę upomnienia i nagany, jak i karę pieniężną. Z wprowadzeniem proponowanego rozwiązania wiążą się odpowiednie zmiany w art. 108 Kodeksu pracy (art. 28 projektu).

⁶⁶ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 26 i pkt 88 memorandum wyjaśniającego.

⁶⁷ Transparency International, op. cit., str. 55-56.

Działanie odwetowe nie są jedynymi negatywnymi konsekwencjami, na jakie narażeni są sygnaliści. Często równoległe np. z rozwiązaniem umowy o pracę, muszą oni mierzyć się również innymi działaniami prawnymi skierowanymi przeciwko nim w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości, które potrafią być równie – albo nawet bardziej – dotkliwe. **Dlatego też, zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy⁶⁸ i Specjalnego Sprawozdawcy ONZ⁶⁹ i mając na celu stworzenie realnych i kompleksowych gwarancji dla sygnalistów, projekt przewiduje odpowiednie środki ochrony również w tym zakresie.**

Zgodnie z proponowanym art. 14 zgłoszenie nieprawidłowości dokonane w uzasadnionym przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji i w interesie publicznym, z zachowaniem zasad i trybu przewidzianych projekcie nie stanowi naruszenia dóbr osobistych osoby, której dotyczy zgłoszenie. Ponadto takie zgłoszenie to nie może być podstawą odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych (odpowiedzialności, o której mowa w przepisach tytułu VI księgi trzeciej Kodeksu cywilnego).

Proponowany art. 12 przewiduje dodatkowo, że zgłoszenie nieprawidłowości na zasadach i w trybie określonym w projekcie, polegające na przekazaniu przez sygnalisty informacji objętych tajemnicą prawnie chronioną, nie stanowi naruszenia obowiązku zachowania tej tajemnicy. Z kwestią tą związany jest również art. 14 *in fine*, w którym proponuje się wyłączenie odpowiedzialności karnej sygnalisty za ujawnienie tajemnicy zawodowej i tajemnicy służbowej (czyli odpowiedzialność z art. 266 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, dalej: Kodeks karny⁷⁰).

Proponuje się również, by dokonanie zgłoszenia nieprawidłowości na zasadach i w trybie określonym w projekcie stanowiło podstawę wyłączenie odpowiedzialności za przestępstwo zniesławienia (art. 212 Kodeksu karnego) oraz przestępstwo tzw. fałszywego oskarżenia (art. 234 Kodeksu karnego). W tym celu w art. 26 projektu proponowane jest dodanie, odpowiednio, paragrafu 3 w art. 213 Kodeksu karnego oraz paragrafu 2 w art. 234 Kodeksu karnego, wprost wyłączających odpowiedzialność (dodanie paragrafu 2 do art. 234 wiąże się dodatkowo z czysto redakcyjną zmianą art. 237 Kodeksu karnego). Wyłączenia te mogą mieć szczególnie istotne znaczenie w sytuacjach, w których informacje przekazane przez sygnalistę

⁶⁸ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 23 oraz pkt 86 memorandum wyjaśniającego.

⁶⁹ Specjalny Sprawozdawca ONZ, op. Cit., pkt 41.

⁷⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1600).

(będącego w uzasadnionym przekonaniu o ich prawdziwości) ostatecznie okazały się nieprawdziwe.

Istotne znaczenie gwarancyjne ma również proponowany art. 13, zgodnie z którym postanowienia umów uniemożliwiające zatrudnionemu zgłaszanie nieprawidłowości lub ograniczające możliwość ich zgłaszania przez zatrudnionego są z mocy prawa nieważne. **Celem tego rozwiązania, zalecanego przez Komitet Ministrów Rady Europy⁷¹, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości⁷² i Transparency International⁷³, jest wykluczenie tzw. klauzul kneblujących (ang. *gagging clauses*).**

Szczególna forma ochrony jest ponadto zaproponowana w art. 30 projektu, zgodnie z którym osoby, które chcą dokonać zgłoszenia nieprawidłowości, mają prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej przewidzianej w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (dalej jako ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej⁷⁴). Proponuje się, by osoby te mogły uzyskać pomoc prawną w zakresie ustalenia, czy zachodzą okoliczności uprawniające do ochrony na gruncie projektu oraz możliwego zakresu ochrony. **Zastosowanie zasad przewidzianych w projekcie do konkretnych okoliczności, w której dana osoba rozważa zgłoszenie nieprawidłowości, może w rzeczywistości nastęrczać trudności, które mogą zniechęcać do zgłaszania nieprawidłowości. Jednocześnie zgłoszenie nieodpowiadające zasadom przewidzianym w projekcie może nieraz narażać na negatywne konwekcje zarówno sygnalistę, jak i osobę, której zgłoszenie dotyczy. Indywidualna i nieodpłatna pomoc prawna mogłaby ograniczyć te ryzyka.** W tym celu projekt proponuje rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej z art. 4 ustawy o pomocy prawnej o osoby dokonające zgłoszenia w wyżej wskazanym zakresie. Uprawnienie tego rodzaju jest również zalecane m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy⁷⁵ oraz Transparency International⁷⁶.

W art. 26 pkt 2 proponuje się dodatkowo wyłączenie karalności sprawcy płatnej protekcji biernej (art. 230 Kodeksu karnego), jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

⁷¹ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit. pkt 11 oraz pkt 57 memorandum wyjaśniającego.

⁷² Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, op. cit., str. 27.

⁷³ Transparency International, op. cit., str. 24-25.

⁷⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1255 ze zm.

⁷⁵ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit. pkt 28.

⁷⁶ Transparency International, op. cit., str. 60-61.

Celem tego rozwiązania, podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów Kodeksu karnego (m.in. art. 229 par. 6), jest rozbicie solidarności przestępczej między udzielającym korzyści lub obietnicy a podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy.

Komisja do spraw Ochrony Sygnalistów

Projekt proponuje również utworzenie Komisji do spraw Ochrony Sygnalistów, czyli niezależnego, kolegialnego organu właściwego do kontroli nad przestrzeganiem ustawy (art. 15). Proponuje się, by w jej skład wchodziło 21 członków: Rzecznik Praw Obywatelskich oraz po pięciu przedstawicieli strony rządowej, strony pracowników, strony pracodawców oraz organizacji pozarządowych.

Udział tych podmiotów pozwoli na skorzystanie z ich wiedzy i doświadczeń w zakresie m.in. wdrażania wewnętrznych regulacji zgłaszania nieprawidłowości, korzystania z nich przez zatrudnionych, praktyk działań odwetowych, czy udzielania pomocy sygnalistom. Zasoby te również mogą istotnie przyczynić się do sprawowanie efektywnej kontroli nad przestrzeganiem ustawy.

Obecność istotnych interesariuszy ma na celu również zagwarantowanie, że kontrola nad przestrzeganiem ustawy będzie uwzględniała interesy podmiotów, na których projekt będzie oddziaływał w największym stopniu, co ma celu przyczynienie się do zwiększenie zaufania do regulacji.

Zaangażowanie kluczowych interesariuszy (takich jak organizacje pracowników, pracodawców oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego) w wypracowanie i okresowe oceny praw oraz procedur dotyczących ochrony sygnalistów jest również zalecane m.in. przez Transparency International⁷⁷ oraz Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości⁷⁸.

Żaden z obecnie istniejących organów nie stwarza możliwości dialogu wyżej wskazanych interesariuszy istotnych w kontekście ochrony sygnalistów. Potrzeba stworzenia nowego organu wynika również z kompleksowego, przekrojowego charakteru ochrony sygnalistów

⁷⁷ Transparency International, op. cit., str. 67

⁷⁸ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, op. cit. str. 12-13.

W ust. 4-8 art. 15 proponuje się określenie składu poszczególnych stron Komisji. Rzecznik Praw Obywatelskich jest członkiem Komisji przez okres pełnienia swojej funkcji. Stronę rządową reprezentuje (po jednym przedstawicielu): minister właściwy do spraw pracy, minister sprawiedliwości, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw administracji oraz pełnomocnik rządu właściwy do spraw równego traktowania, w randze nie niższej niż dyrektor departamentu. Stronę pracowników w składzie Komisji reprezentuje pięciu przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych, w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (dalej jako ustawa o Radzie Dialogu Społecznego)⁷⁹. Stronę pracodawców w składzie Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, też w liczbie pięciu. Stronę organizacji pozarządowych reprezentują przedstawiciele organizacji pozarządowych w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego, także w liczbie pięciu. Kandydatów na członków Komitetu wskazuje Rada Działalności Pożytku Publicznego w trybie przewidzianym w przepisach odrębnych.

W ust. 9-12 art. 15 zaproponowano ogólne zasady sposobu i trybu prac Komisji. Posiedzenia Komisji zwołuje Przewodniczący w miarę potrzeb, co najmniej raz na trzy miesiące. Ponadto posiedzenia Komisji zwołuje się na wniosek co najmniej jednej czwartej jej członków oraz na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Pierwsze posiedzenie Komisji oraz pierwsze posiedzenie Komisji po zwolnieniu stanowiska Przewodniczącego zwołuje Rzecznik Praw Obywatelskich, który przewodniczy posiedzeniom do czasu wyboru nowego Przewodniczącego. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie Komisji. Proponuje się przy tym, by szczegółowy sposób i tryb pracy Komisji określał regulamin uchwalony przez Komisję na pierwszym posiedzeniu.

Zgodnie z proponowanym ust. 13 art. 15, kadencja Komisji trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Ta sama osoba nie może być powołana na członka Komisji na więcej niż dwie następujące po sobie kadencje (ust. 13 art. 15).

Proponuje się ponadto, by członkowie Komisji pełnili swoje funkcje do czasu powołania następców. Odwołanie członka Komisji przez organ uprawniony do jego powołania może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach, określonych enumeratywnie w ust.14 art. 15

⁷⁹ Dz.U. 2015 poz. 1240.

projektu. Zamknięty katalog przesłanek uprawniających do odwołania członka przed końcem kadencji ma na celu ochronę niezależności Komisji.

W art. 16 zaproponowane zostały zadania Komisji. Są to: 1) gromadzenie informacji o zgłoszeniach nieprawidłowości otrzymanych przez właściwe organy, w tym o liczbie otrzymanych zgłoszeń, rodzaju zgłaszanych nieprawidłowości oraz działaniach podjętych w następstwie ich otrzymania lub sposobie załatwienia sprawy; 2) monitorowanie sposobu postępowania z otrzymanymi zgłoszeniami przez właściwe organy; 3) opracowywanie rekomendacji i zaleceń dla wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości; 4) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących statusu prawnego i ochrony sygnalistów oraz 5) upowszechnianie standardów ochrony sygnalistów oraz współpraca z innymi organami, organizacjami pozarządowymi i instytucjami w zakresie promowania najlepszych standardów procedur zgłaszania nieprawidłowości oraz budowania środowiska zawodowego sprzyjającego informowaniu o nieprawidłowościach.

Celem zadań polegających na gromadzeniu wyżej wskazanych informacji oraz monitorowaniu sposobu postępowania z otrzymanymi zgłoszeniami przez właściwe organy jest przede wszystkim analiza funkcjonowania projektu w praktyce, w szczególności tego w jakim stopniu (liczba zgłoszeń) i w jakim zakresie (rodzaj zgłaszanych nieprawidłowości) zaproponowane rozwiązania są wykorzystywane w rzeczywistości, a także jak ze zgłoszeniami postępują właściwe organy. Tego rodzaju monitoring, stanowiący element okresowej oceny skuteczności proponowanych rozwiązań, jest również rekomendowany przez Komitet Ministrów Rady Europy⁸⁰ oraz Transparency International⁸¹. W art. 17 proponuje się, by informacje we wskazanym zakresie było co roku przekazywane do Komisji przez właściwe organy (do 31 października). Szczegółowy zakres informacji przekazywanych przez właściwe organy Komisji, a także ich tryb i format ich przekazywania określi Rada Ministrów w rozporządzeniu. Rozporządzenie to powinno uwzględnić konieczność zapewnienia sprawnego gromadzenia danych przez Komisję, a także kompletność i aktualność przekazywanych danych.

Co istotne, Komisja jest również uprawniona do zażądania od właściwych organów wyjaśnień dotyczących wyżej wskazanych informacji. Organ zobowiązany jest do przedstawiania zażądanych informacji w terminie i formie określonym przez Komisję. **Celem tego**

⁸⁰ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, op. cit., pkt 29.

⁸¹ Transparency International, op. cit., str. 61.

rozwiązania jest zagwarantowanie Komisji szerszej możliwości kontroli realizacji projektu przez organy.

Proponowane zadania polegające na opracowaniu rekomendacji i zaleceń, upowszechnianiu i promowaniu standardów mają zapewnić możliwość sięgania po „miękkie” instrumenty ochrony sygnalistów (nie mające charakteru władczego). Działania te są szczególnie istotne w takich obszarach, w których projekt nie proponuje norm bezwzględnie wiążących (np. w odniesieniu do wprowadzenia wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach) czy w zakresie standardów stosowania przepisów projektu.

W art. 18 zaproponowano przyznanie Komisji kompetencji do powoływania ekspertów, zapraszania do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej, przedstawicieli organizacji związkowych, przedstawicieli organizacji pracodawców i przedstawicieli organizacji pozarządowych niereprezentowanych w Komisji, a także zapraszania innych osoby, których uczestnictwo może wspomóc realizację zadań Komisji. Organ ten może również zlecać przeprowadzenia badań i opracowywania ekspertyz związanych z realizacją jej zadań. **Celem proponowanych rozwiązań jest stworzenie Komisji możliwości oparcia swoich działań na odpowiedniej wiedzy specjalistycznej i empirycznej, a także na szerszym udziale innych podmiotów.**

Proponowane art. 19 i art. 20 regulują podstawowe zasady funkcjonowania Biura Komisji, (które zapewnia Komisji obsługę techniczną, organizacyjną i kancelaryjno-biurową) oraz zasady dotyczące finansowania i wydatków Komisji. **Celem zaproponowanych tam rozwiązań jest zapewnienie właściwej sprawności w funkcjonowanie tego organu, ale również zagwarantowanie jego odpowiedniej niezależności.**

W art. 19 proponuje się, by pracami Biura Komisji kierował Dyrektor Biura powoływany przez Przewodniczącego Komisji. Zgodnie z art. 19 ust. 3, dyrektor odwoływany jest również przez Przewodniczącego Komisji, wyłącznie na wniosek zgłoszony przez co najmniej połowę członków Komisji. W zakresie obowiązków związanych z realizacją zadań Komisji, Dyrektor Biura Komisji podlega Przewodniczącemu Komisji. Proponuje się również, by to Komisja w formie uchwalonego regulaminu określała organizację i tryb działania Biura.

Zgodnie z proponowanym art. 20, wydatki związane z funkcjonowaniem Komisji i Biura są pokrywane z budżetu państwa z części 31 – Praca, w ramach wyodrębnionego rozdziału klasyfikacji budżetowej. Proponuje się, by projekt planu finansowego Biura przygotowywany był przez Dyrektora Biura i podlegał zatwierdzeniu przez Komisję. Zgodnie z projektem,

również Dyrektor Biura przedstawia Komisji w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu finansowego Biura za rok poprzedni, a komisja zatwierdza sprawozdanie w terminie do końca lutego danego roku.

Ponadto proponuje się, by za udział w pracach Komisji przysługiwały diety oraz zwrot kosztów podróży na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77 5 §2 Kodeksu pracy. Zgodnie z proponowanym art. 20 ust. 4, pracodawca jest przy tym obowiązany zwolnić pracownika będącego członkiem Komisji od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach Komisji, a za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, pokrywanego z budżetu państwa z części 31 – Praca, w ramach wyodrębnionego rozdziału klasyfikacji budżetowej części. Propozycja ta wzorowana jest na rozwiązaniu przewidzianym m.in. przez ustawę o działalności pożytku publicznego.

Przepisy przejściowe i końcowe

Proponuje się, by ustawa wchodziła w życie po upływie 90 dni od dnia ogłoszenia (art. 34). Jednocześnie z uwagi na złożoność czynności związanych z obligatoryjnym wprowadzeniem wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości w jednostkach sektora finansów publicznych i [organizacjach pozarządowych realizujących zlecone zadania publiczne], proponuje się dłuższy termin przeznaczony na ich wdrożenie, wynoszący 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Podobnie proponuje się, by pierwsze informacje zgłoszeniach nieprawidłowości otrzymanych przez właściwe organy były przez nie sporządzane i przekazywane Komisji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. **Ma to na celu pozostawienie właściwego czasu na zebranie miarodajnego zakresu informacji przez organ.**