



INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

HR HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA

NSZZ  
"Solidarność"-80 sieć obywatelska  
WATCHDOG<sup>^</sup>

Warszawa, 17 listopada 2021

**Stanowisko Fundacji „Akademia Antykorupcyjna”, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Solidarność 80 oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w konsultacjach projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 14 października 2021 r.**

Występując w imieniu organizacji, które od wielu lat wskazywały na konieczność prawnej ochrony osób informujących o zagrożeniach wynikających ze złych praktyk i naruszeń prawa, czyli sygnalistów, oceniamy, że przedstawiony przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 14 października 2021 r. (dalej: Projekt) stanowi krok w dobrym kierunku. Zaprezentowane rozwiązania, w przeciwieństwie do wcześniejszych propozycji regulacji zgłaszania nieprawidłowości przez pracowników, czyli projektów ustaw o jawności życia publicznego oraz o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, odzwierciedlają podstawowe założenia, na których regulacje *whistleblowing*-u opierają współczesne państwa demokratyczne. Trudno aby było inaczej, jeżeli ustawa ma służyć implementacji Dyrektywy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dalej Dyrektywa UE).

Od Projektodawcy oczekujemy, że jej rezultatem będzie wprowadzenie do polskiego prawodawstwa mechanizmów, które dają realne możliwości ujawniania naruszeń w interesie publicznym. Do nich niewątpliwie należą rozwiązania, które znalazły się w Projekcie, takie jak regulacja trzech ścieżek raportowania nieprawidłowości, szeroki katalog podmiotowy osób uprawnionych do skorzystania z ochrony, zakaz działań odwetowych na sygnalistach czy ochrona przed aktami oskarżenia o zniesławienie czy pozwami z tytułu naruszenia dóbr osobistych. Cieszy nas, że odnajdziemy w tych aspektach podobieństwa do obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów<sup>1</sup>. Zaliczają się do nich także popierany przez autorów projektu ustawy obowiązek uzgadniania wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości przez związki zawodowe i reprezentacje pracowników oraz uznanie ważnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich we wspieraniu sygnalistów raportujących naruszenia do zewnętrznych organów. Wreszcie, z satysfakcją odnotowujemy też fakt, że Projektodawca zdecydował się umieścić materię związaną z sygnalizowaniem zgłoszeń nieprawidłowości w osobnym akcie prawnym.

Niestety z niezrozumiałych dla nas powodów przygotowanie rządowego projektu i etap jego konsultacji nastąpił bardzo późno, jeśli weźmie się pod uwagę, że Dyrektywa UE została przyjęta 23 października 2019 r. W większości europejskich państw opinia publiczna miała szansę poznać projekty ustaw wdrażających Dyrektywę UE z większym wyprzedzeniem<sup>2</sup>. **Stoimy na stanowisku, że za opieszałość rządu w kwestii przygotowania ustawy kosztów nie mogą płacić pracodawcy, którzy według Projektu otrzymają bardzo krótki, dwutygodniowy termin dostosowania się do wymogów ustawy w zakresie przygotowania wewnętrznych procedur sygnalizowania.** Jeśli weźmie się pod uwagę, że jej ustanowienie ma być poprzedzone konsultacjami ze związkami zawodowymi i reprezentacją pracowniczą, a niewdrożenie z kolei zagrożone będzie sankcjami karnymi, nie sposób nie zauważyć, że stawia to w bardzo trudnej sytuacji osoby odpowiedzialne za wykonanie przepisów.

Dodatkowo przez blisko dwa lata nie podjęto ze strony rządu żadnych działań informacyjnych, a także nie poprowadzono kampanii społecznej, które mogłyby podnieść świadomość interesariuszy projektu na temat czekających ich obowiązków, a także zbudować bardziej pozytywny wizerunek sygnalistów w społeczeństwie. W efekcie wiele podmiotów jest obecnie zaskoczonych zapowiedzią nowych regulacji<sup>3</sup> i z miejsca traktuje nowe

<sup>1</sup> <https://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>, dostęp: 16.11.2021

<sup>2</sup> <https://whistleblowingmonitor.eu/>, dostęp: 16.11.2021

<sup>3</sup> Ilustracją niskiej świadomości potrzeby regulacji są badania na gminach w Polsce, gdzie w przeprowadzonej ankiecie 46,7% przebadanych gmin dowiedziało się o wymogach dyrektywy właśnie z ankiety. Zob. J. Przybylska, R. Hryniewicz, *Systemy dla sygnalistów w gminach w Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2021, s. 13

obowiązki z niechęcią, jako kolejne niepotrzebne biurokratyczne obciążenie. Nie rozumieją one ani sensu wprowadzania środków ochrony sygnalistów w organizacji, ani korzyści, które taka zmiana może przynieść organizacji. Dlatego uważamy, że okres przejściowy powinien dotyczyć wszystkich, choć może pozostać krótszy dla większych pracodawców. Duży problem z wdrożeniem mogą mieć małe gminy, które zatrudniają podobną liczbę osób co średnie przedsiębiorstwa, a zostaną potraktowane odmiennie i pozbawione możliwości skorzystania z wydłużonego czasu na przyjęcie wymaganych procedur. Problemem wpływającym na tempo przyjmowania regulaminów jest także konieczność konsultacji dokumentów ze związkami zawodowymi (art. 28 ust.3), które wydłużą cały proces. **Długość okresów przejściowych powinna zostać zrewidowana.**

Przedstawiony projekt trudno też uznać za propozycję, która bierze pod uwagę skalę i charakter problemów związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości w Polsce. W raportach i analizach Fundacji Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka czy Instytutu Spraw Publicznych staramy się pokazywać, jak bardzo złożony jest to problem i jaki wpływ na traktowanie sygnalistów mają ukształtowane w społeczeństwie uprzedzenia i stereotypy. Podstawowym zarzutem w stosunku do Projektodawcy jest brak oparcia Projektu o wiedzę na temat przypadków sygnalistów w Polsce, które znane są z mediów i działalności organizacji społecznych. Szereg ujawnionych dzięki pracownikom łamiącym znowę milczenia głośnych przypadków nadużyć nie znalazłoby się w obszarze oddziaływania projektu. Nieuprawniona do skorzystania z ochrony na podstawie projektowanych przepisów prawdopodobnie byłaby sygnalistka, która sprzeciwiła się podawaniu dopingu młodym piłkarzom.<sup>4</sup> Bez dostępu do środków ochrony pozostaną osoby zgłaszające przyjmowanie nienależnych korzyści majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych w przypadkach podobnych do tych, które zdarzały się w Państwowej Inspekcji Pracy<sup>5</sup>. **Nieobjęci zakresem ustawy pozostaną sygnaliści pracujący w służbach mundurowych, dzięki którym wyszły na jaw afery związane z mobbingiem w polskiej armii<sup>6</sup> czy zawyżonymi kwotami zamówień dla służby więziennej<sup>7</sup>.**

Przedstawiony projekt w aspekcie zakresu zgłoszeń naruszeń prawa objętych ochroną zatrzymuje się na dziedzinach enumeratywnie wymienionych w Dyrektywie UE. Nie należy jednak zapominać, że zgodnie z aktem europejskim w celu zapewnienia kompleksowości i spójności regulacji prawnych na poziomie kraju państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres obowiązywania regulacji również na inne obszary, nieregulowane prawem europejskim. **W tym zakresie mechaniczne odwzorowanie postanowień Dyrektywy jest świadectwem zachowawczości i braku wyobraźni Projektodawcy, który nie uwzględnił, że konsekwencją tego podejścia będzie fragmentaryczny system ochrony, generujący przy tym stan permanentnej niepewności u potencjalnego sygnalisty, czy zgłaszana przez niego informacja kwalifikuje go do ochrony na podstawie ustawy.**

Nawet jeżeli część pracodawców skorzysta z możliwości wyrażonej w projekcie, aby katalog zgłoszeń objętych ochroną poszerzyć w ramach własnych wewnętrznych procedur, to przy pozostałych dwóch ścieżkach informowania – zewnętrznych kanałach sygnalizowania i ujawnieniu publicznym, nadal liczyć będzie się tylko wąski zakres spraw ujęty w ustawie. Potrzeba ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa wynika przede wszystkim z faktu, że doświadczają one bardzo często działań odwetowych ze strony swoich pracodawców i otoczenia zawodowego. W tej sytuacji sygnalista może liczyć wyłącznie na zewnętrzny parasol ochronny w postaci przepisów ustawy, a ta, jak już wcześniej wspomnieliśmy, pomija bardzo wiele istotnych obszarów, w których ochrona wydaje się nieodzowna. Przykładem są naruszenia praw pracowniczych, w szczególności mobbing i dyskryminacja w miejscu pracy, czyli kategoria czynów zabronionych, które według wielu badań są najczęściej raportowane przez sygnalistów w organizacji<sup>8</sup>. Innym ważnym i niezagospodarowanym w dużej części

<sup>4</sup> Trzeba było siedzieć cicho. Rozmowa z Bogumiłą Sawicką - <https://instytutsprawobywatelskich.pl/trzeba-bylo-siedziec-cicho/>, dostęp: 15.11.2021

<sup>5</sup> Państwowa Inspekcja Pracy szuka sygnalisty w swoich szeregach - <https://wyborcza.pl/7,87648,24186754,panstwowa-inspekcja-pracy-szuka-sygnalisty-w-swoich-szeregach.html?disableRedirects=true>, dostęp: 15.11.2021

<sup>6</sup> Major Żandarmerii Wojskowej: ta formacja nie stoi na straży prawa, lecz chroni przestępców w mundurach -

<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/major-zandarmerii-wojskowej-ta-formacja-nie-stoi-na-strazy-prawa-lecz-chroni/49bnz3e>,  
dostęp: 15.11.2021

<sup>7</sup> Tor przeszkód dla Służby Więziennej za 369 tys. zł. Onet dotarł do nowych dokumentów - <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/tor-przeszkod-dla-sluzby-wieziennej-za-369-tys-zl-onet-dotarl-do-nowych-dokumentow/43p1019>, dostęp: 15.11.2021

<sup>8</sup> Ochrona sygnalistów w Polsce. Świadomość pracowników i praktyki w firmach. Raport z badania pracowników firm sektora prywatnego. Badanie ARC Rynek i Opinia na zlecenie braf.tech, 2021.

przez ustawę obszarem są sprawy korupcyjne, które w Polsce dotyczą nie tylko wydatkowania środków unijnych czy dziedzin ujętych w Dyrektywie UE, ale w dużo większym nawet stopniu obszarów infrastruktury, budownictwa i nieruchomości czy bezpieczeństwa i obronności<sup>9</sup>. W tym kontekście szczególnie niezrozumiałe jest wyłączenie wprost spod jurysdykcji krajowej sygnalizowania naruszeń w zamówieniach z obszaru właśnie bezpieczeństwa i obronności, gdzie zagrożenie korupcją, co pokazują także przypadki spraw opisywanych przez media, jest wyjątkowo wysokie<sup>10</sup>. Z wymienionych powodów wprowadzona regulacja może dać wielu osobom iluzoryczne poczucie ochrony w sytuacji, gdy w rzeczywistości będzie mogła z jej dobrodziejstw skorzystać jedynie wąska grupa osób zgłaszających naruszenia prawa.

**W naszej opinii zakres wymieniony enumeratywnie w projektowanym art. 3 ustawy jest zdecydowanie zbyt wąski – ograniczenie się tylko do wskazanych w projekcie obszarów może prowadzić do sytuacji, w której wiele osób zgłaszających bardzo istotne naruszenia prawa (takie jak korupcja czy przekroczenia uprawnień) nie będzie objętych ochroną.** Co więcej, proponowany zakres nie realizuje zobowiązań Polski wynikających z prawa międzynarodowego i w przyszłej praktyce stosowania ustawy może prowadzić w tym aspekcie do *pogorszenia* wyższego standardu ochrony wynikającego z prawa międzynarodowego, wbrew wyraźnemu zakazowi przewidzianemu w art. 25 ust. 2 dyrektywy 2019/1937 (zgodnie z którym wdrożenie dyrektyw nie może stanowić podstawy obniżenia poziomu ochrony już przyznanej przez państwa członkowskie).

Projekt przewiduje udzielanie ochrony tylko wobec sygnalizowania przypadków naruszeń prawa w dziedzinach wymienionych w dyrektywie 2019/1937 (por. art. 3 projektu z art. 2 dyrektywy). Rozwiązanie to stanowi przykład krytykowanego w literaturze przedmiotu „przepisania” aktu implementowanego do aktu prawa krajowego, bez odpowiedniej troski o spójność własnego systemu prawnego<sup>11</sup>. Tego rodzaju technika implementacji wydaje się nie dostrzegać, że Unia Europejska jest ograniczona kompetencyjnie (zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej może działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanej jej na mocy Traktatów) – i że wiąże się z tym nieraz konieczność stosowania przez prawodawcę unijnego punktowej, fragmentarycznej regulacji, ograniczonej zakresem kompetencji UE<sup>12</sup>. Dyrektywa 2019/1937 jest właśnie przykładem takiej z konieczności fragmentarycznej regulacji. Literalna implementacja tak fragmentarycznych przepisów do prawa krajowego może prowadzić jednak do niespójnych, czy wręcz absurdalnych rozwiązań w sytuacji, gdy ustawodawca krajowy nie podziela ograniczeń kompetencyjnych UE. Problematyczne skutki takiej techniki implementacji wyraźnie widoczne są nie tylko w objęciu projektem zgłoszeń (lub ujawnień) działań niezgodnych z prawem dotyczących interesów finansowych *Unii Europejskiej* (art. 3 ust. 1 pkt 14 projektu), ale także w pominięciu chociażby przestępstw przeciwko interesom finansowym *państwa polskiego*. Co gorsza, przyjęcie tego rodzaju rozwiązania przez ustawodawcę może w przyszłości w praktyce prowadzić do interpretacji, zgodnie z którą poza tak wąsko określonym zakresem, sygnalizowanie innego typu nieprawidłowości może nie podlegać ochronie nawet za pośrednictwem skromnych środków ochrony wypracowanych np. w dotychczasowym orzecznictwie sądów pracy<sup>13</sup> – w oparciu o błędne stosowania rozumowania *a contrario*. Choć taka wykładnia obniżająca dotychczasowy standard ochrony byłaby nieuprawniona, to tego rodzaju nadużycia rozumowania *a contrario* zdarzają się już w praktyce w innych obszarach prawa<sup>14</sup>.

Co więcej, zakres przedmiotowy proponowany w projekcie nie odpowiada standardom prawa międzynarodowego odnoszącym się do ochrony sygnalistów. Na pierwszym miejscu należy przywołać tu dwie ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe dotyczące przeciwdziałania korupcji. Konwencja Narodów

<sup>9</sup> *Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018-2019*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020.

<sup>10</sup> *Nieprawidłowości przy przetargach dla wojska. 7 osób zatrzymanych* - [https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-nieprawidlowosci-przy-przetargach-dla-wojska-7-osob-zatrzymo,nld,5136386#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-nieprawidlowosci-przy-przetargach-dla-wojska-7-osob-zatrzymo,nld,5136386#crp_state=1), dostęp: 17.11.2021

<sup>11</sup> E. Łętowska, *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 53-59.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 53, 55

<sup>13</sup> Por. orzecznictwo dotyczące „prawo do whistleblowingu, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli”: wyrok Sądu Najwyższego z 3.09.2020 r., sygn. II PK 215/18; wyrok Sądu Najwyższego z 28.08.2013 r., sygn. I PK 48/13.

<sup>14</sup> E. Łętowska, *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, op. cit.

Zjednoczonych Przeciwno Korupcji z 2003 r.<sup>15</sup> w art. 33 nakłada na państwo obowiązek rozważenia włączenia do swego systemu prawnego ochrony sygnalistów zgłaszających przestępstwa ustanowione zgodnie tą Konwencją, czyli m.in. łapownictwa czy nadużycia władzy. Podobnie Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji Rady Europy z 1999 r.<sup>16</sup> w art. 9 nakłada obowiązek rozważenia zapewnienia w prawie wewnętrznym odpowiedniej ochrony sygnalistów zgłaszających przypadki korupcji (szeroko rozumianej, zgodnie z art. 2 Konwencji). Tymczasem Projekt nie przewiduje żadnej ochrony dla osób zgłaszających przypadki korupcji.

Ponadto projektowany zakres jest niezgodny z kluczowym aktem ustanawiającym standard Rady Europy w zakresie ochrony sygnalistów, czyli Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy na temat ochrony sygnalistów z 2014 r.<sup>17</sup> Komitet Ministrów wskazuje, że zakres chronionych zgłoszeń powinien obejmować co najmniej te dotyczące „naruszeń prawa i praw człowieka, a także zagrożeń dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska”<sup>18</sup>. O ile zagrożenia dla zdrowia publicznego, środowiska i (częściowo) bezpieczeństwa są uwzględnione w projekcie, naruszenia praw człowieka ograniczają się wyłącznie do ochrony prywatności i danych osobowych, a naruszenia prawa ograniczone są tylko do enumeratywnie wymienionych obszarów. Warto odnotować, że Komitet Ministrów przytacza (niewyczerpującą) listę kategorii najczęściej występujących w istniejących regulacjach, obejmującą korupcję i działalność przestępczą; naruszenia prawa i regulacji administracyjnych; nadużycia władzy lub pełnionej funkcji publicznej; zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności; zagrożenia dla środowiska; znaczącą niegospodarność podmiotów publicznych; znaczące marnotrawstwo funduszy publicznych<sup>19</sup>. Zakres również znacząco odbiega od tego przewidzianego w Projekcie.

Co więcej, proponowany katalog naruszeń, których sygnalizowanie będzie objęte ochroną na gruncie ustawy jest węższy niż zakres spraw, których zgłaszanie lub ujawnianie powinno być chronione zgodnie orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał). Dotychczas Trybunał dopatrywał się naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>20</sup> w przypadkach stosowania działań odwetowych wobec sygnalistów ujawniających między innymi nadużycia w prowadzeniu niejawnej inwigilacji przez służby<sup>21</sup>, naruszeń zasady niezależności mediów publicznych<sup>22</sup> czy prób wywierania nacisku wysoko postawionych polityków na działania prokuratury<sup>23</sup>. Zgłoszenie naruszeń tego typu nie byłoby jednak objęte ochroną na gruncie przedstawionego projektu ustawy. Stawia to pod znakiem zapytania również zgodność Projektu w tym obszarze z Europejską Konwencją Praw Człowieka, która wiąże państwa, które ją ratyfikowały – więc również Polskę – w jej aktualnym kształcie, który jest ustalany w orzecznictwie ETPC (innymi słowy, na pełną treść Konwencji składa się nie tylko tekstu tego aktu, ale również jego interpretacja dokonana w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z art. 32 ust 1 Konwencji)<sup>24</sup>. Co więcej, w praktyce proponowany kształt ustawy może prowadzić do orzeczeń sądów krajowych sprzecznych z orzecznictwem Trybunału, co może z kolei narazić państwo na kolejne skargi do Trybunału i w konsekwencji na odpowiedzialność odszkodowawczą, wynikającą z naruszenia przepisów Konwencji.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

<sup>17</sup> Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie ochrony sygnalistów z 30 kwietnia 2014, CM/Rec (2014). Zalecenia te mają charakter *soft law*, jednakże zgodnie w wyrażoną w art. 9 Konstytucji zasadą przestrzegania prawa międzynarodowego i w związku z przystąpieniem Polski do Rady Europy w drodze umowy międzynarodowej, akty tego rodzaju również powinny być brane pod uwagę przez ustawodawcę, por. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 171-175.

<sup>18</sup> Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy..., *op. cit.*, pkt 2.

<sup>19</sup> Załącznik do Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy..., *op. cit.* pkt 43.

<sup>20</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej jako Europejska Konwencja Praw Człowieka.

<sup>21</sup> Wyrok ETPC z 8 stycznia 2013 r. w sprawie *Bucur i Toma p. Rumunii*, skarga nr 40238/02.

<sup>22</sup> Wyrok ETPC z października 2014 r. w sprawie *Matúz p. Węgrom*, skarga nr 73571/10, § 37.

<sup>23</sup> Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja p. Mołdawii*, skarga nr 14277/04.

<sup>24</sup> L. Garlicki: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 45

Oprócz powyższych pominięć, pragniemy dodatkowo zwrócić uwagę na obszar, gdzie ochrona sygnalistów jest szczególnie istotna, tj. nieprawidłowości zgłaszane przez przedstawicieli służb mundurowych. Na brak odpowiedniej ochrony dla osób zgłaszających nieprawidłowości w instytucjach mundurowych Polsce zwracał już uwagę między innymi wyspecjalizowany organ Rady Europy mający na celu monitorowanie przestrzegania przez państwa antykorupcyjnych standardów Rady Europy, czyli Grupa Państwa Przeciwko Korupcji - GRECO, zalecając wprowadzanie odpowiednich regulacji w tym zakresie<sup>25</sup>. Ochrona sygnalistów w służbach mundurowych jest wskazywana również jako istotny środek zwalczania tortur czy innym form złego traktowania osób pozbawionych wolności. Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) od lat zaleca przyjęcie środków ochrony dla funkcjonariuszy zgłaszających informacje o takich przypadkach i wprowadzenie jasnych procedur raportowania tego rodzaju nieprawidłowości – w tym również w rekomendacjach kierowanych bezpośrednio do Polski, po wizytach Komitetu w kraju<sup>26</sup>. Podobne zalecenia formułowane są również przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>27</sup>. Co istotne, w piśmie z 21 września 2021 r. Mariusz Kamiński - Minister – Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych poinformował RPO, że możliwość objęcia statusem sygnalisty funkcjonariuszy służb mundurowych i specjalnych będzie poddana analizie w trakcie prac nad projektem ustawy wdrażającym dyrektywę 2019/1937<sup>28</sup>. Niestety, przedstawiony projekt ustawy nie przewiduje ochrony we wskazanym zakresie – w szczególności katalog naruszeń prawa, których sygnalizowanie będzie podlegało ochronie na gruncie projektu nie zawiera działań naruszających zakaz tortur i innych form złego traktowania, czy też przestępstw przekroczenia uprawnień, wymuszania zeznań i znęcania się nad osobami pozbawionymi wolności (odpowiednie art. 231, art. 246 i art. 247 Kodeksu karnego).

Projekt jest również niezgodny z międzynarodowymi standardami ochrony sygnalistów w zakresie, w jakim zupełnie wyłącza stosowanie przepisów ustawy do ochrony informacji niejawnych (projektowany art. 5 ust. 1 pkt 1). Choć prawodawca unijny zastrzegł, że dyrektywa 2019/1937 nie wpływa na stosowanie prawa w odniesieniu do ochrony informacji niejawnych (art. 3 ust. 3 lit a dyrektywy), to zastrzeżenie to należy widzieć w kontekście wyjaśnianych już wyżej ograniczonych kompetencji UE (tu w szczególności w kontekście wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa narodowego, wynikającej z art. 4 ust 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Ustawodawca krajowy nie jest ograniczony kompetencyjnie w tej dziedzinie i powinien w tym obszarze uwzględnić standardy wynikające z prawa międzynarodowego. Wspomniane już kluczowe Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie sygnalistów z 2014 r. dopuszczają wprowadzenie przyjęcie szczególnych zasad regulujących przypadki zgłaszania informacji odnoszących się do „bezpieczeństwa narodowego, spraw obrony, wywiadu, porządku publicznego lub relacji międzynarodowych państwa”<sup>29</sup> – jednakże nie oznacza to w żadnym wypadku możliwości pełnego wyłączenia tego obszaru spod ochrony. Jako punkt odniesienia wskazane zostały w Zaleceniach tzw. Zasady z Tshwane, czyli „Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji”<sup>30</sup>. Zgodnie z tym dokumentem, osoba ujawniająca opinii publicznej informacji utajnionych ze względu na ważny interes bezpieczeństwa narodowego nie powinna ponieść kary, jeżeli: 1) informacje dotyczą nieprawidłowości dokonanych przez państwo; 2) osoba ta próbowała wcześniej zgłosić nieprawidłowości do właściwych organów, chyba że podjęcie skutecznego śledztwa nie było prawdopodobne lub zgłoszenie stwarzałoby poważne ryzyko zniszczenia dowodu lub podjęcia działań odwetowych wobec sygnalisty lub jakiegokolwiek innej osoby; 3) zakres ujawnionych informacji nie wykroczył poza

<sup>25</sup> GRECO, *Fifth Evaluation Round. Evaluation Report - Poland*, 28 stycznia 2019, GrecoEval5Rep(2018)1, pkt 151-152, s. 48.

<sup>26</sup> Raport CPT z wizyty w Polsce, CPT/Inf (2014) 21, § 24.

<sup>27</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *W sprawie ochrony prawnej sygnalistów ze służb ujawniających torturowanie zatrzymanych - apel do premiera*, 19.04.2018 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/w-sprawie-ochrony-prawnej-sygnalistow-ze-sluzb-ujawniajacych-torturowanie-zatrzymanych-apel>; Rzecznik Praw Obywatelskich, *Jak chronić sygnalistów w służbach mundurowych? Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich*, 22.01.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jak-chronic-sygnalistow-w-sluzbach-mundurowych>.

<sup>28</sup> Pismo Ministra - Członka Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych do RPO z 21 września 2021 r., [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/Odpowiedz\\_MSWiA\\_21.09.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/Odpowiedz_MSWiA_21.09.2021.pdf).

<sup>29</sup> Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy..., *op. cit.*, pkt 5.

<sup>30</sup> *The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles)*, 2013, dostępny na stronie internetowej <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>.

Dokument w wersji polskiej dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Zasady-z-Tswane.pdf>

to, co rozsądnie konieczne, by pokazać daną nieprawidłowość; 4) osoba ta żywiła uzasadnione przekonanie, że ujawnienie przyniesie więcej korzyści dla interesu publicznego niż zachowanie informacji w tajemnicy. Jednocześnie, zgodnie z Zasadami z Tshwane, sygnalista nie powinien ponieść kary, nawet gdy ujawnienie nie spełnia wyżej wskazanych przesłanek, jeżeli korzyści dla interesu publicznego wynikające z ujawnienia przewyższają korzyści dla interesu publicznego płynące z zachowania tajemnicy<sup>31</sup>. Warto podkreślić, że obowiązek ochrony przedstawicieli służb specjalnych ujawniających nieprawidłowości objęte ochroną informacji niejawnych wynika także bezpośrednio z wyroku ETPC w sprawie *Bucur i Toma p. Rumunii*<sup>32</sup>.

**Mając na względzie powyższe, opowiadamy się za szerokim zakresem pojęcia naruszeń prawa, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych i standardów etycznych, których zgłaszanie będzie podlegać ochronie. Propozycję rozwiązania prawnego w tym zakresie przedstawiliśmy w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów<sup>33</sup>. W naszej opinii celem Projektu powinna być nie tylko implementacja Dyrektywy UE, ale też innych wytycznych i aktów prawa międzynarodowego, które zobowiązują nas wobec Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych do przyjęcia dużo szerszego zakresu ochrony sygnalistów, aniżeli wynika to z Projektu.**

Duże wątpliwości budzi również art. 55 Projektu, zgodnie z którym przepisów ustawy o ujawnianiu publicznym nie stosuje się, jeżeli przekazanie informacji następuje bezpośrednio do prasy i stosuje się art. 15 ust 2 pkt 1 Prawa prasowego.

Takie brzmienie przepisu może prowadzić do wniosku, że w przypadku ujawnienia naruszeń prawa bezpośrednio do prasy, sygnalista nie będzie mógł skorzystać z ochrony przewidzianej w Projekcie, jeżeli zastrzegł dziennikarzowi nieujawnianie swoich danych i w związku z tym aktualizuje się obowiązek ochrony tajemnicy dziennikarskiej.

Dyrektywa 2019/1937 nie daje jednak żadnych podstaw, by wyłączyć osoby ujawniające nieprawidłowości bezpośrednio do mediów i ograniczyć ich ochronę wyłącznie do ochrony ich tożsamości. Wręcz przeciwnie, motyw 45 dyrektywy 2019/1937 wprost potwierdza, że „Ochronę przed działaniami odwetowymi jako środek chroniący wolność wypowiedzi oraz wolność i pluralizm mediów należy zapewnić zarówno osobom zgłaszającym informacje o działaniach lub zaniechaniach w obrębie organizacji („zgłoszenia wewnętrzne”) lub organowi zewnętrznemu („zgłoszenia zewnętrzne”), jak i osobom ujawniającym takie informacje opinii publicznej, np. **bezpośrednio opinii publicznej** za pośrednictwem platform online lub mediów społecznościowych **lub mediom**, urzędnikom pochodzącym z wyboru, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, związkom zawodowym lub organizacjom zawodowym i biznesowym.”

**Należy podkreślić, że ochrona tożsamości źródła dziennikarskiego, przewidziana we wskazanym art. 15 ust 2 pkt 1 Prawa prasowego, w żaden sposób nie może zastąpić środków ochrony przewidzianych w Projekcie (i dyrektywie).** Ochrona wynikająca z Prawa prasowego ogranicza się wyłącznie do prawa do zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację informatora dziennikarskiego. W sytuacji, gdy tożsamość informatora dziennikarskiego zostanie mimo tego prawa ujawniona, osoba ta nie korzysta z żadnych szczególnych środków ochrony przed działaniami odwetowymi. W związku z tym **wyłączenie przewidziane w art. 55 projektu może prowadzić do sytuacji, w której osoba, która przekazała informację o nieprawidłowościach bezpośrednio mediom, nie będzie mogła skorzystać z środków ochrony przed działaniami odwetowymi przewidzianych w projekcie, nawet jeżeli spełni warunki z art. 54 Projektu** (czyli nawet jeżeli np. będzie informowała o naruszeniach mogących stanowić bezpośrednie zagrożenie dla interesu publicznego). Jeżeli jej tożsamość zostanie w jakiś sposób ustalona – co w praktyce się zdarza, nawet mimo najlepszych starań dziennikarzy chcących chronić swoje źródła – to nie będzie mogła powołać się na ochronę przewidzianą w Projekcie, np. przed rozwiązaniem stosunku prawnego, na podstawie którego świadczyła pracę.

<sup>31</sup> *Zasady z Tshwane, op. cit.*, pkt 40. ; Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy..., *op. cit.*, pkt 47.

<sup>32</sup> Wyrok ETPC z 8 stycznia 2013 r. w sprawie *Bucur i Toma p. Rumunii*, skarga nr 40238/02.

<sup>33</sup> *Uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów* - [https://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2021/11/uzasadnienie\\_czyste-2.pdf](https://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2021/11/uzasadnienie_czyste-2.pdf), dostęp: 16.11.2021

Co więcej, brzmienie art. 55 Projektu może prowadzić do tego, że osoba, które przekazała informacje o naruszeniach prawa bezpośrednio do prasy, będzie w gorszej sytuacji, niż osoba, która opublikowała taką informację bezpośrednio na portalu społecznościowym czy np. przekazała bezpośrednio do organizacji pozarządowej. W przypadku ujawnienia publicznego dokonanego w inny sposób niż do prasy osoba taka bowiem będzie mogła powołać się na środki ochrony przed działaniami odwetowymi, które zostały przewidziane w Projekcie – a osoba, które przekazała bezpośrednio do mediów i zastrzegła swoją tożsamość, będzie mogła opierać się wyłącznie na ochronie tajemnicy dziennikarskiej i jeżeli jej tożsamość zostanie mimo to ustalona, to będzie pozbawiona ochrony przewidzianej w Projekcie.

Do wprowadzenia takiego wyłączenia nie uprawnia w szczególności art. 15 ust 2 dyrektywy 2019/1937, do którego odwołuje się uzasadnienie projektu. Przepis ten wskazuje jedynie, że Dyrektywa UE nie nakłada dodatkowych warunków na udzielenie ochrony osób przekazujących informacje prasie (źródeł dziennikarskich), tzn. że przesłanki udzielenia ochrony z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 nie mają zastosowania do oddzielnego reżimu ochrony źródeł dziennikarskich. Innymi słowy, zastrzega on, że osoba będąca źródłem dziennikarskim nie musi spełnić dodatkowych przesłanek (takich jak zasadniczy wymóg dokonania w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego), by skorzystać z ochrony już przewidzianej w przepisach krajowych w kontekście tajemnicy dziennikarskiej. Jego celem jest zastrzeżenie, że dyrektywa 2019/1937 *nie obniża ochrony źródeł dziennikarskich*, która jest już przewidziana w porządkach krajowych (w Polsce w Prawie prasowym), tylko dodaje dodatkową ochronę sygnalistom. Tymczasem art. 55 Projektu w proponowanym brzmieniu może być interpretowany właśnie jako pogarszający sytuację sygnalistów-źródeł dziennikarskich względem sygnalistów ujawniających nieprawidłowości opinii publicznej, ale nie za pośrednictwem mediów.

Na koniec pragniemy wyrazić przekonanie, że Projektodawca powinien skorzystać też z innych rozwiązań, które pozostają fakultatywne na gruncie Dyrektywy UE, a które z pewnością stanowiłyby duże wsparcie dla osób zgłaszających naruszenia. Po pierwsze mamy na myśli pozostawienie obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych wszystkim podmiotom obsługującym procedury dla sygnalistów. Po drugie, zapewnienie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej osobom, które już dokonały zgłoszenia lub mają zamiar to zrobić<sup>34</sup>. Na potrzeby obywatelskiego projektu ustawy zaadoptowaliśmy oba rozwiązania.

**Uwagi szczegółowe do przepisów projektu ustawy zamieszczamy w poniższej tabeli:**

**Tabela**

Lp.	przepis projektu	uwaga
1.	Tytuł ustawy	<p>Proponujemy zmienić tytuł ustawy na: ustawa z dn. ... o ochronie sygnalistów. Pojęcie „sygnalista” przez ostatnie dwie dekady upowszechniło się już w języku potocznym. Przez większość społeczeństwa jest rozumiane i pomaga w rozróżnieniu osób, która zgłaszają naruszenia w miejscach pracy, kierując się interesem wspólnym czy publicznym od pejoratywnych pojęć takich jak „donosiciel”, czy „kapuś”. Ustawa ingeruje w delikatną materię relacji społecznych w miejscach pracy. Użycie tego słowa istotnie ułatwi działania informacyjne i edukacyjne, które będą niezbędne do efektywnego wdrożenia projektowanych przepisów.</p> <p>Zwracamy przy tym uwagę, że w przeszłości Ustawodawca zastosował już podobny zabieg w przypadku przepisów dotyczących „mobbingu”. Art. 94 ustawy Kodeks Pracy definiuje mobbing, obowiązki pracodawców w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i prawa pracowników do ochrony przed mobbingiem. Mimo, że jest to anglicyzm, to Ustawodawca</p>

<sup>34</sup> M. Waszak, *Straznicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 55-59 - <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Straznicy-demokracji.pdf>, dostęp: 16.11.2021

		<p>zdecydował się na użycie tego słowa na gruncie przepisów prawnych właśnie przez wzgląd na jego rozpowszechnienie w języku potocznym, co ułatwiało informowanie o nowych regulacjach. W przypadku „sygnalisty” jest podobnie i należałoby wykorzystać fakt, że udało się tym pojęciem zastąpić w języku polskim inny anglicyzm, mianowicie „whistleblower”.</p> <p>Ponadto, jak wynika z samych przepisów projektu, ochroną będą mogły być obejmowane nie tylko zgłoszenia dot. naruszeń prawa, ale także innych norm (np. wewnętrznych regulaminów firm), co będą mogli samodzielnie uregulować w swoich wewnętrznych procedurach pracodawcy. A zatem także z tego względu zaproponowany tytuł jest nieadekwatny do zakresu regulacji.</p>
2.	art. 2	Proponujemy dodać do słowniczka definicję: sygnalista – osoba fizyczna, która informuje o naruszeniu prawa, naruszeniu obowiązujących u pracodawcy regulaminów lub procedur wewnętrznych, naruszeniu przyjętych przez pracodawcę kodeksów etycznych lub innych wiążących pracodawcę aktów samoregulacji lub też o działaniach zmierzających do zatajenia faktu wystąpienia takich naruszeń.
3.	art. 2 p. 3	<p>Proponujemy przeformułowanie tej definicji tak, aby odpowiadała zakresowi regulacji, a w szczególności przepisowi art. 3 ust. 2, tj.:</p> <p>informacja o naruszeniu – należy przez to rozumieć informację, w tym uzasadnione podejrzenie, dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, naruszenia obowiązujących u pracodawcy regulaminów lub procedur wewnętrznych, naruszenia przyjętych przez pracodawcę kodeksów etycznych lub innych wiążących pracodawcę aktów samoregulacji lub też o działaniach zmierzających do zatajenia faktu wystąpienia takich naruszeń, do których doszło lub prawdopodobnie dojdzie w organizacji, w której zgłaszający pracuje lub pracował, lub w innej organizacji, z którą zgłaszający utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą, lub dotyczącą próby ukrycia takiego naruszenia prawa;</p>
4.	art. 2 p. 4	W informacji zwrotnej dla sygnalisty należy uwzględnić także informacje na temat rezultatów podjętych działań następczych.
5.	art. 2 p. 6	Biorąc pod uwagę, że „organem centralnym” ma być Rzecznik Praw Obywatelskich, użycie pojęcia „organ administracji publicznej” jest pojęciem nieadekwatnym. RPO jest konstytucyjnym organem państwa.
6.	art. 2 p. 9-10	W obu definicjach należy uwzględnić też osoby prawne, które mogą zarówno pomagać w dokonaniu zgłoszenia jak i być powiązane ze zgłaszającym. W tej roli mogą znaleźć się np. stowarzyszenia czy fundacje, które zajmują się sprawami sygnalistów. Z tego względu jest także możliwe, że same staną się obiektem represji, przykładowo może im zostać odebrana dotacja lub dostęp do publicznych grantów.
7.	art. 2 p. 14-16	<p>Przepis jest nieprecyzyjny przez to, że odwołuje się do pojęcia „pracodawcy”. Tymczasem Projekt (art. 2 p. 3) przewiduje, że zgłaszający naruszenia to również osoby pracujące „w innej organizacji, z którą zgłaszający utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą. W takich przypadkach pojęcie „pracodawcy” jest nieadekwatne i będzie rodzić problemy interpretacyjne.</p> <p>Alternatywnie proponujemy zastąpić przepisy art. 2 p. 14-16 przepisami wzorowanymi na projekcie obywatelskim z 2018 roku, tj.:</p> <p>2) zgłoszeniu naruszenia – należy przez to rozumieć każde przekazanie informacji o naruszeniach lub informacji uzasadniających ich podejrzenie powziętych przez sygnalistę w związku z pełnionymi przez niego obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową:</p> <p>a) pracodawcy lub wyznaczonej osobie (zgłoszenie wewnętrzne), b) organowi centralnemu lub właściwemu organowi publicznemu (zgłoszenie zewnętrzne) lub c) opinii publicznej;</p>
8.	art. 2 ust. 16	Jako zgłoszenie zewnętrzne należy traktować też zgłoszenie dokonane do organów Unii Europejskiej (np. OLAF), które nie są w tej definicji uwzględnione.



9.	art. 3 ust. 1	<p>Brak w katalogu naruszeń prawa określonych w art. 3.1 poważnych przestępstw np. korupcji, kradzieży, fałszerstwa dokumentów oraz innych nadużyć w obrocie gospodarczym. Jeśli ustawodawca przewidział ochronę sygnalisty zgłaszającego bezpieczeństwo pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt a nie przewidział takiej ochrony dla sygnalistów zgłaszających korupcję to jest to sytuacja niewłaściwa. Co prawda ustęp 2 przewiduje, iż pracodawca może rozszerzyć katalog naruszeń, ale dotyczy to tylko przypadku zgłoszeń wewnętrznych, a nie zewnętrznych i ujawnienia publicznego. Poza tym sytuacja ta może doprowadzić do absurdu, gdyż zgłoszenia korupcji u jednego pracodawcy będą zapewniały ochronę sygnalisty przed działaniami odwetowymi, a u innego już nie, co spowoduje niejednakowe traktowanie sygnalistów i ich dyskryminację.</p> <p>Ewentualnie należałoby zrezygnować z enumeratywnego wyliczenia naruszeń, w kontekście których zgłoszenia sygnalistów będą podlegać ochronie i uznać, że informacja o każdego rodzaju naruszeniu prawa (lub ryzyko takiego naruszenia) będzie podlegać ochronie. Do tego wystarczyłaby definicja nieprawidłowości zamieszczona w słowniczku, np. tak jak ujęto to w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów z 2018 roku, tj.:</p> <p>Ilekróć w ustawie jest mowa o:</p> <p>1) nieprawidłowościach – należy przez to rozumieć działania zagrażające interesowi publicznemu, wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych wynikających z wiążących pracodawcę aktów samoregulacji, w tym w szczególności:</p> <p>a) przestępstwa wymienione w art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.),</p> <p>b) wykroczenia przeciwko prawom pracownika w rozumieniu ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm.),</p> <p>c) naruszenia obowiązujących u pracodawcy regulaminów lub procedur wewnętrznych,</p> <p>d) naruszenia przyjętych przez pracodawcę kodeksów etycznych lub innych wiążących pracodawcę aktów samoregulacji,</p> <p>e) działania zmierzające do zatajenia faktu wystąpienia nieprawidłowości;</p>
10.	art. 5 ust. 1	<p>Przepis ten stanowi niezasadne w stosunku do Dyrektywy UE poszerzenie zakresu informacji, których zgłoszenie nie podlega ochronie, o wszelką tajemnicę związaną z wykonywaniem zawodu, podczas gdy Dyrektywa wspomina, że wyłączone z regulacji może być jedynie tajemnica zawodowa związana z wykonywaniem zawodu prawnika i tajemnica medyczna.</p> <p>Projektodawca przewidział, iż przepisów ustawy nie stosuje się też między innymi do ochrony informacji niejawnych. Czyli sygnalista mający informacje i ujawniający w ramach zgłoszenia wewnętrznego czy też zewnętrznego, kto np. bezprawnie ujawnia materiały objęte klauzulą niejawności lub też przekazuje te informacje szpiegom innych państwa, nie będzie podlegał ochronie. Jest to jedna z wielu możliwych do wyobrażenia sytuacji, w których bez przekazania informacji objętej klauzulą niejawności nie będzie możliwe poinformowanie o nadużyciu. Uważamy, że osoby, których zgłoszenia o nadużyciach zawierają także informacje niejawne, powinny móc to uczynić przez wyznaczone do tego kanały, nie mogą ponosić z tytułu ujawnienia informacji niejawnych odpowiedzialności, a przede wszystkim powinny korzystać z pełnej ochrony przyznanej w projektowanej ustawie.</p>
11.	art. 5 ust. 4	<p>Z niezrozumiałych powodów osoby, które korzystają ze zwolnienia z odpowiedzialności lub złagodzenia kary, nie mogą mieć dostępu do środków ochrony na podstawie ustawy. Może</p>

		to zresztą zostać przesądzone dopiero na bardzo późnym etapie postępowania – powstaje zatem pytanie, czy do tego momentu osoby takie mają być pozbawione możliwości ochrony na podstawie przepisów ustawy.
12.	art. 5 ust. 5	Projektodawca błędnie wykluczył również stosowanie ustawy do naruszeń prawa w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, co spowoduje, iż nieprawidłowości w wydatkowaniu publicznych pieniędzy przez MON czy też MSWiA nie będą mogły być ujawniane w interesie publicznym. Wyklucza to cały obszar sygnalistów mundurowych czy też zewnętrznych firm realizujących zamówienia publiczne dla MON czy też MSWiA. Należy podkreślić, iż w ramach tych zamówień wydatkowane są corocznie miliardy złotych i jest to obszar szczególnie podatny na nieprawidłowości.
13.	art. 7 ust 1	<p>Artykuł przewiduje, iż to pracodawca będzie decydował, czy zgłoszenia mogą być anonimowe. Jest to niespójne z art. 42 projektu ustawy, który mówi, iż zgłoszenia zewnętrzne mogą być anonimowe bez żadnych ograniczeń.</p> <p>Projekt jest niekonsekwentny w stosunku do istniejących już regulacji, które wycinkowo odnoszą się do zgłaszania naruszeń (Prawo bankowe, Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, Ustawa o ofercie publicznej), gdzie jest mowa o obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych. Po wejściu w życie ustawy w obecnym kształcie będziemy mieć różne standardy zgłoszeń dokonywanych na podstawie różnych aktów i odnośnie różnych tematów – w niektórych sytuacjach możliwe będzie zgłaszanie anonimowe, w innych nie. Nie będzie to czytelne dla osób zgłaszających nieprawidłowości, utrudni przeciwdziałanie korupcji w życiu publicznym. Art. 7 powinien zostać zmieniony i być konsekwentny w kwestii uznawania anonimowych zgłoszeń, spójnie z dotychczasową legislacją.</p>
14.	art. 11 ust. 3	W katalogu działań odwetowych brakuje działań z kategorii mobbingu, które są jednymi z najczęstszych form nękania sygnalistów. Przełożony lub inna osoba stosująca mobbing w odwecie za poinformowanie o naruszeniach powinna podlegać sankcjom karnym i administracyjno-finansowym nie tylko na podstawie kodeksu pracy, ale też na gruncie projektowanej ustawy.
15.	art. 15 ust. 2	<p>Minimalna wysokość odszkodowania dla sygnalisty jest zbyt niska, przez co nie spełni swojej roli odstrasżającej przed stosowaniem działań odwetowych. Odszkodowanie za nękanie lub niekorzystne traktowanie przez pracodawcę (art. 15 ust. 2) powinno wynosić co najmniej dziesięciokrotność wynagrodzenia sygnalisty. Kwota ta nie wydaje się wygórowana w zestawieniu np. z karami administracyjnymi określonymi w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.</p> <p>Dodatkowo odszkodowanie dla sygnalisty powinien wypłacać nie tylko pracodawca, ale też osoba bezpośrednio odpowiedzialna za działania odwetowe. Obecnie na gruncie Projektu będzie ona ponosiła wyłącznie odpowiedzialność karną, co wiąże się z ryzykiem, że kara ta odwlecze się w czasie. Osoba stosująca odwet na sygnaliście powinna ponosić także kary administracyjno-finansowe. Podobną odpowiedzialność ponoszą obecnie sprawcy czynów zabronionych na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.</p>
16.	art. 26	Wymóg dokonania zgłoszenia „we właściwym trybie” do tego, żeby korzystać ze środków ochrony rodzi obawy, że osoba zgłaszająca nieprawidłowości bezpośrednio do przełożonego lub inną ścieżką służbową może nie kwalifikować się do objęcia ochroną.
17.	art. 27	Próg 50 pracowników, od którego zaczyna się obowiązek wdrożenia wewnętrznych procedur sygnalizowania, jest w praktyce problematyczny. Przykładem mogą być jednostki budżetowe w samorządzie terytorialnym: każda jest samodzielnym pracodawcą i często ma poniżej 50 osób; w tym samym czasie np. urząd dużego miasta ma kilkuset zatrudnionych co prowadziłoby do sytuacji, w której pracownik urzędu może być sygnalistą chronionym a pracownik np. Zarządu Gospodarki Nieruchomościami w jednej z dzielnic Warszawy już nie. Ponadto limit ten jest skonstruowany wyłącznie w stosunku do 50 pracowników. Powstaje zatem pytanie, co stałoby się w sytuacji, gdyby hipotetyczny pracodawca zatrudniałby 5 pracowników i 100 zleceniobiorców.

		Ponadto artykuł ten przewiduje, iż wymogi dotyczące zgłoszeń wewnętrznych nie dotyczą pracodawców zatrudniających mniej niż 50 pracowników, jednakże art. 28 daje możliwość, że pracodawcy ci mogą ustalić regulamin zgłoszeń wewnętrznych. Nie do końca jest to jednak równoznaczne ze spełnieniem wszystkich wymagań ustawowych.
18.	art. 28	Tryb konsultacji z ZOZ powinien być zmieniony na uzgodnienie tym bardziej, że tryb uzgodnieniowy jest uregulowany w ustawie o związkach zawodowych. Konsultacje tymczasem, jak pokazuje chociażby przykład Pracowniczych Programów Kapitałowych, są fikcją.
19.	art. 29	Pomimo wprowadzenia w słowniczku pojęcia rozszerzonego katalogu zatrudnienia z artykułu 29 wynika możliwość, że wewnętrznymi procedurami będą objęte wyłącznie osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę. W naszych realiach społeczno-gospodarczych jest to nieuzasadnione i sprzeczne z katalogiem osób do których stosuje się przepisy ustawy. Art. 29 ust. 2 pkt 1 jest zatem sprzeczny z art. 4 Dyrektywy UE oraz art. 4 projektu ustawy.  Art. 29 ust. 2 pkt 5 należy przenieść do art. 29 ust 1 jako obligatoryjny, a nie fakultatywny. Informacje o prawach sygnalisty do zgłoszenia zewnętrznego lub ujawnienia publicznego z pominięciem kanału wewnętrznego powinny być obowiązkowym punktem regulaminu zgłoszeń wewnętrznych.  Art. 29 ust. 4 dopuszcza ustanowienie tylko jednego kanału zgłoszeń wewnętrznych - pisemnego lub ustnego. Ograniczy to znacznie skuteczność zgłoszeń wewnętrznych, gdyż ustawodawca dopuszcza, iż pracodawca może ustanowić tylko np. przyjmowanie zgłoszeń listowych lub ograniczyć się do wywieszenia skrzynki na takie. Jest to również niespójne z art. 43, który przewiduje dla zgłoszeń zewnętrznych 2 kanały zgłoszeń: ustny i pisemny.
20.	Art. 41	Sprawozdanie zawierające dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, o którym mowa w art. 41, organy publiczne powinny zamieszczać w swoich Biuletynach Informacji Publicznej - o taki zapis powinien zostać uzupełniony art. 41.
21.	Art. 41 ust. 3	Organ centralny oprócz przekazania sprawozdania Komisji Europejskiej powinien je również przekazać parlamentowi oraz do publicznej wiadomości.
22.	Art. 43 ust. 3	Artykuł dopuszcza wyłącznie nagrywane infolinie zgłoszeniowe co jest sprzeczne z Dyrektywą UE, która dopuszcza nagrywane, jak i nienagrywane, telefoniczne kanały zgłoszeniowe.
23.	Art. 59	Przepis powinien zostać bezwzględnie zmieniony jako całkowicie sprzeczny z Dyrektywą UE i warunkami przyznawania ochrony określonymi w artykule 6 projektu ustawy. Nie jest nam znane ustawodawstwo innych krajów, które karze sygnalistów za zgłaszanie informacji nieprawdziwych, jeżeli mieli w momencie zgłoszenia podejrzenia, że są prawdziwe. Przepis będzie miał efekt mrozących w stosunku do osób, które zastanawiają się nad zgłoszeniem nieprawidłowości. Art. 23 ust. 2 Dyrektywy UE mówi o sankcjach dla sygnalistów, którzy świadomie dokonali zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, co stanowi istotną różnicę.
24.	Art. 62	Artykuł daje 2-letni okres przejściowy dla podmiotów sektora prywatnego zatrudniającego 50-250 pracowników, ale tylko w zakresie ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, a nie całości ustawy.
25.	Dokonywanie zgłoszeń zewnętrznych i ujawnienia publicznego	Rozdział 4 dotyczący zgłoszeń zewnętrznych oraz rozdział 5 dotyczący ujawnienia publicznego w żaden sposób nie określają, kto jest odpowiedzialny za zapewnienie ochrony sygnaliście w ramach tych kanałów zgłoszeniowych i w jaki sposób taka ochrona miałaby zostać zrealizowana. Potrzebne jest poinformowanie opinii publicznej, które z organów publicznych będą odpowiadały za działania następcze, jaki będzie ich zakres kompetencyjny i jakiego charakteru sprawy mogą rozpatrywać. W ślad za zasygnalizowanymi w Projekcie zmianami w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskim należy wprowadzić też zmiany w innych ustawach regulujących działanie instytucji, które mogą być uznane za właściwe do zajmowania się zgłoszeniami zewnętrznymi (np. Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy czy Urzędu Ochrony Danych Osobowych). Rzecznik Praw Obywatelskich powinien przyjąć na siebie obowiązek publikacji listy organów zajmujących się zgłoszeniami zewnętrznymi na

		stronie internetowej, która pomoże sygnalistom zorientować się, gdzie ich zgłoszenie może zostać przekazane.
26.	Przepisy karne	Przepisy karne określone w rozdziale 6 powinny mieć charakter finansowych kar administracyjnych na zasadzie podobnej jak w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (kara finansowa nawet do 20 mln zł), a nie kar pozbawienia wolności do lat 3. Ewentualnie kara pozbawienia wolności mogłaby pozostać wyłącznie w przypadku stosowania wobec sygnalisty środków odwetowych, które nierzadko mają wręcz charakter fizycznych ataków i przez to zasługują na surowsze i różnicowane potraktowanie z punktu widzenia sankcji.
27.	Nowy artykuł	Proponujemy dodać przepis zobowiązujący organ centralny do okresowego przeglądu i oceny ustawy, np. w brzmieniu:  „Organ centralny co dwa lata przedstawia Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdanie z działania ustawy.”
28.	Nowy artykuł	Należy dodać artykuł, który pozwoli sygnalistom lub osobom, które zastanawiają się nad zgłoszeniem naruszenia, skorzystać z dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. Proponujemy w tym celu wprowadzić przepis zmieniający ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji obywatelskiej w jej artykule 4, ust. 1: “Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a także osobie chcącej dokonać zgłoszenia lub osobie, która już dokonała zgłoszenia w rozumieniu przepisów Projektu”