

Spoleczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów

przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy Fundacją „Akademia Antykorupcyjna”, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Instytut Spraw Publicznych, Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność” 80 i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Zestawienie zmian wersji projektu z dnia 17 stycznia 2024 w stosunku do wersji projektu przygotowanego w 2018 roku

Spoleczny projekt ustawy – w zaktualizowanej wersji – jest syntezą rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o ochronie sygnalistów opracowanym w 2018 roku przez organizacje społeczne skupione wokół Fundacji im. Stefana Batorego oraz w rządowym projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (UC1).

W treści projektu społecznego uwzględniono w szczególności:

- obowiązki wynikające z Dyrektywy 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej,
- wnioski z konsultacji społecznego projektu ustawy, przeprowadzonych przez Fundację im. Stefana Batorego w latach 2018–2020,
- przebieg dotychczasowego procesu legislacyjnego (2021–2023), w tym treść uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania rządowego projektu ustawy, a także treść uwag i zastrzeżeń zgłaszanych na późniejszych etapach rządowego procesu legislacyjnego,
- analizy rozwiązań przyjętych w prawodawstwie krajowym innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wybrane (kluczowe) różnice między projektem rządowym w wersji przedłożonej przez Ministrę Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (UC1) a projektem społecznym:

Terminologia

W projekcie społecznym, zarówno w nazwie, jak i w treści przepisów, używa się **pojęcia „sygnalista”** na oznaczenie osoby, która dokonała zgłoszenia naruszenia. Pojęcie to już się zakorzeniło w świadomości społecznej i w języku, m.in. dzięki kampaniom społecznym, których celem było przewyciężenie negatywnego społecznego odbioru sygnalistów oraz wskazywanie na korzyści płynące z zapewnienia im odpowiedniej ochrony. W projekcie ustawy **unika się też mechanicznego powtarzania pojęć z Dyrektywy 2019/1937** – zwłaszcza tam, gdzie istnieją pojęcia lepiej osadzone w języku polskim lub w polskim systemie prawa.

Zakres przedmiotowy

Projekt **społeczny rozszerza przedmiotowy zakres ustawy, rezygnując z przewidzianego w projekcie rządowym wyczerpującego wyliczenia obszarów regulacji, których naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia (i przesłanką do objęcia sygnalisty ochroną)**. Dyrektywa pozostawia tę kwestię do decyzji państw członkowskich, ustanawiając minimalny zakres przedmiotowy (co wynika z ograniczonego charakteru kompetencji przyznanych Unii Europejskiej). W projekcie **zaproponowano objęcie ochroną osób zgłaszających naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale też norm wywodzonych z innych źródeł**, w szczególności naruszenia regulacji wewnętrznych obowiązujących w organizacji (kodeksy etyczne, regulaminy, procedury postępowania) oraz kodeksów dobrych praktyk, do przestrzegania których organizacja się zobowiązała.

Nie należy bowiem przerzucać na sygnalistów ciężaru oceny, czy dane naruszenie kwalifikuje się do jednej z wyliczonych w ustawie dziedzin (obszarów regulacji). Najczęściej sygnaliści nie będą mieli kompetencji do samodzielnej oceny, czy dany stan faktyczny jest objęty przedmiotowym zakresem regulacji. W wielu przypadkach ocena taka wymagałaby specjalistycznej wiedzy prawniczej, dlatego zakres naruszeń, które mogą być zgłaszane i które kwalifikują do ochrony sygnalisty (jeżeli zostały zgłoszone zgodnie z ustawą), powinien być szeroki.

Kolejność trybów dokonywania zgłoszeń

Projekt społeczny zakłada **obowiązek skorzystania przez sygnalistę z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości – przed dokonaniem zgłoszenia zewnętrznego** – pod warunkiem, że organizacja ustaliła procedurę zgłoszeń wewnętrznych i procedura ta spełnia

wymogi określone w ustawie. Ze względu na potrzebę odpowiedniej ochrony sygnalistów, projekt przewiduje też odstępstwa od zasady pierwszeństwa zgłoszenia wewnętrznego, jeżeli byłoby to w sposób oczywisty niecelowe lub wiązało się z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia działań odwetowych.

Celem tego rozwiązania jest zachęcenie organizacji do przyjmowania odpowiednich procedur zgłoszeń wewnętrznych, a także zmniejszenie obciążenia organów publicznych, które mają przyjmować i rozpatrywać zgłoszenia zewnętrzne, co może negatywnie wpływać na efektywność ich bieżącego funkcjonowania i zwiększać jego koszty. Przewidziane w projekcie rządowym dopuszczenie dokonywania zgłoszeń zewnętrznych niezależnie od zapewnianej przez organizację ścieżki zgłaszania wewnętrznego nie stanowi zachęty do realnego wdrażania rozwiązań organizacyjnych chroniących sygnalistów. Tymczasem Dyrektywa 2019/1937 nakłada na państwa członkowskie obowiązek „zachęcania do zgłaszania za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń przed dokonaniem zgłoszenia za pośrednictwem zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku, gdy naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych” (art. 7 ust. 2).

Dookreślenie katalogu organów zobowiązanych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i włączenie jednostek samorządu terytorialnego (JST)

Projekt społeczny zakłada, że Rzecznik Praw Obywatelskich będzie właściwy do przyjmowania, wstępnej weryfikacji i przekazywania otrzymanych zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów. Jednocześnie – co odróżnia proponowane rozwiązania od projektu rządowego – projekt przewiduje **upoważnienie Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego katalog organów właściwych do rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych, z uwzględnieniem m.in. zasady subsydiarności i potrzeby zaangażowania JST w sprawach dotyczących wspólnot samorządowych**. Ułatwi to sygnalistom, a także Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wybór organu właściwego do rozpatrzenia zgłoszenia w danej sprawie, zwiększy też efektywność i skróci czas obsługi zgłoszeń zewnętrznych. Wprawdzie w najnowszej wersji projektu rządowego przywrócono właściwość RPO do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych (zamiast Państwowej Inspekcji Pracy), jednak nie określono kryteriów, jakimi Rzecznik powinien kierować się przy przekazywaniu zgłoszeń do „właściwych organów”.

Sankcje

Projekt społeczny przewiduje sankcje karne za naruszenie przepisów ustawy, w tym za działania odwetowe wobec sygnalisty podlegającego ochronie oraz za świadome zgłaszanie nieprawdziwych informacji (działanie w złej wierze). Dodatkowo przewiduje też nowelizację ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary – miałyby to **umożliwić nałożenie kary nie tylko na osobę fizyczną (sprawcę naruszenia), ale też na podmiot zbiorowy (w tym osobę prawną)**. Projekt wyłącza przy tym, analogicznie jak w przypadku przestępstw środowiskowych, konieczność uzyskania tzw. prejudykatu (wcześniejszego skazania osoby fizycznej), dzięki czemu zapewnia skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje nie tylko wobec osób fizycznych, ale też osób prawnych – zgodnie z wymogami Dyrektywy 2019/1937 (art. 23 ust. 1).

Vacatio legis

Projekt społeczny przewiduje **6-miesięczny okres dostosowawczy**, który zapewnia adresatom nowych obowiązków możliwość odpowiedniego przygotowania się do ich wykonywania. Zarazem termin wejścia w życie określono zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 20 z dnia 18 lutego 2014 roku w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, która to uchwała precyzuje niektóre terminy w zakresie projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów (M.P. poz. 205) na **1 czerwca 2024 roku**. W tym zakresie przewidziane w projekcie rządowym zaledwie miesięczne terminy są stanowczo zbyt krótkie.