

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ustawy ma na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 17, z późn. zm.), zwanej dalej „Dyrektywą” lub „dyrektywą 2019/1937”.

Dyrektywa wymaga przyjęcia regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym z zakresu ochrony sygnalistów, czyli osób zgłaszających naruszenia. Przepisy krajowe powinny określać m.in. tryb zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych przez podmioty prywatne oraz organy publiczne. Ma to służyć lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej poprzez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ściganie przestępstw. Osoby wykonujące pracę zarobkową w podmiotach prywatnych lub publicznych albo pozostające z tymi podmiotami w relacji w związku ze swoją działalnością zawodową mogą, przy okazji wykonywania tej pracy lub działalności, dowiedzieć się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, a działając jako tzw. sygnaliści - odegrać istotną rolę w ujawnianiu naruszeń. Rozwiązania krajowe powinny zatem zapewnić zrównoważoną i skuteczną ochronę sygnalistów (motywy 1 i 2 Dyrektywy).

Projektowana ustawa zapewni wdrożenie środków ochrony sygnalistów oraz osób, których dotyczy zgłoszenie, a także odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych umożliwiających zgłaszanie naruszeń, zgodnie z wymogami Dyrektywy.

2. Rzeczywisty stan w normowanej dziedzinie

2.1. Rola sygnalistów w wykrywaniu naruszeń i przeciwdziałaniu ich skutkom

W każdej organizacji może dojść do nieprawidłowości, które szkodzą lub zagrażają interesowi publicznemu. Dotyczy to zarówno podmiotów działających w sektorze publicznym (np. jednostek sektora finansów publicznych, państwowych osób prawnych), jak i w sektorze prywatnym (np. przedsiębiorców). Nieprawidłowości te, w szczególności gdy polegają na naruszeniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mogą generować znaczne koszty

nie tylko dla dotkniętej nimi organizacji¹, ale też dla społeczeństwa lub gospodarki, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa czy środowiska. Mogą też naruszać prawa człowieka, prawa konsumentów czy pracowników.

Osoby, które wykonują pracę dla danej organizacji, nierzadko jako pierwsze mogą dostrzec, że w ich otoczeniu dzieje się coś niewłaściwego i przekazać informację o zauważonych nieprawidłowościach podmiotom właściwym do przeprowadzenia stosownych działań wyjaśniających lub naprawczych. Zgłoszenie nieprawidłowości często może zapobiec szkodzie lub ograniczyć jej rozmiary, zatrzymać niekorzystne zjawisko lub pomóc uniknąć jego wystąpienia w przyszłości.

Osoby zgłaszające nieprawidłowości, o których informację powzięły w związku z wykonywaną pracą, nazywane są sygnalistami (ang. *whistleblowers*). Ich istotna rola w wykrywaniu zjawisk szkodzących interesowi publicznemu została wielokrotnie potwierdzona empirycznie. Światowe badanie z 2020 r. przygotowane dla Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (*Association of Certified Fraud Examiners*) wykazało, że spośród wszystkich wykrytych przypadków przepięstw i nadużyć gospodarczych, około 43% było ujawnionych przez sygnalistów². Podobnie badanie PwC z 2018 r. dotyczące przepiępczości gospodarczej wskazuje, że w ciągu ostatnich dwóch lat 45% wewnętrznych nadużyć w polskich przedsiębiorstwach udało się zauważyć dzięki sygnalistom³.

Jednocześnie w praktyce sygnaliści często narażeni są na działania odwetowe – w związku z dokonaniem przez nich zgłoszeniem nieprawidłowości bywają zwalniani, przenoszeni na inne stanowiska, tracą możliwości awansu czy też tworzy się wokół nich wrogą atmosferę w miejscu pracy. Bywają też pozywani o naruszenie dobrego imienia pracodawcy, oskarżani o zniesławienie lub naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgłaszanie nieprawidłowości wiąże się więc ze znacznym ryzykiem osobistym, zawodowym, a często też finansowym i psychologicznym. Dokładna skala zachowań odwetowych jest trudna do oszacowania, ale według 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

¹ Z badań PwC z 2018 r. wynika, że aż 43% firm w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat w wyniku wewnętrznych nadużyć poniosło straty finansowe o wysokości przekraczającej 400 tys. zł. Zob. PwC, *Kto i jak okrada polskie firmy? Badanie przepiępczości gospodarczej w Polsce 2018*, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2018/badanie-przepiępczości-gospodarczej-2018-raport-pwc.html> (dostęp 14.01.2024 r.).

² Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (Association of Certified Fraud Examiners – ACFE), *Report to the Nations on occupational fraud and abuse - 2020 Global Fraud Report*, <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf> dostęp 14.01.2024 r.

³ PwC, *Kto i jak okrada polskie...*, op. cit.

⁴ Ethics & Compliance Initiative, *Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*, 2016, http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf dostęp 14.01.2024 r.

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 do zgłaszania dostrzeganych nieprawidłowości. Badania *Global Business Ethics Survey* (GBES) z 2016 r. wskazują, że 41% osób, które zauważały niewłaściwe zachowanie w miejscu pracy (rozumiane jako naruszenie prawa, wartości i zasad organizacji lub uniwersalnych zasad etyki), nikogo o nich nie zawiadomiło⁶. Z kolei według badania Eurobarometru z 2022 r. spośród mieszkańców Unii Europejskiej, którzy doświadczyli lub byli świadkami korupcji, aż 85% nigdzie jej nie zgłosiło⁷. W Polsce ten wskaźnik był jeszcze wyższy i wynosił 100% badanych⁸. Wśród głównych powodów tego zaniechania wymieniano obawę przed działaniami odwetowymi i przekonanie, że zgłoszenie nic nie zmieni, a także brak wiedzy na temat tego, jak i gdzie można dokonać zgłoszenia⁹.

Działania odwetowe podejmowane wobec sygnalistów należy kwalifikować jako ingerencję w przysługującą im wolność słowa. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wynika jednoznacznie, że 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 a pracodawcą¹⁰. Również orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdza, że gwarancje wolności słowa odnoszą się także do stosunków pracy, a jednym z jej elementów jest 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. Zgłaszanie naruszeń można też uznać za formę udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy¹³. Wskazuje się nawet, że gwarancje swobody wypowiedzi w miejscu pracy, w tym prawo do sygnalizowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładu pracy, stanowią element demokracji instytucjonalnej w zakładzie pracy, która jest warunkiem pełnej

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

⁶ Ethics & Compliance Initiative, *Global Business Ethic...*

⁷ Specjalne badanie Eurobarometr nr 523: Korupcja, 2022
<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=83024> dostęp 14.01.2024 r.

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

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.

demokracji politycznej¹⁴. Brak odpowiedniej ochrony przed represjami może przy tym negatywnie oddziaływać nie tylko na możliwość korzystania z wolności słowa przez sygnalistę, ale też na skłonność do wypowiedzania się innych pracowników, wywołując skutek zwany w orzecznictwie ETPC *efektem mrozącym*. Brak odpowiednich gwarancji ochronnych może więc negatywnie rzutować na poczucie podmiotowości i sprawczości pracowników, rozumianej jako możliwość wpływania na ich najbliższe otoczenie¹⁵.

Ochrona sygnalistów nie jest przy tym instytucją zupełnie obcą polskiemu porządkowi prawnemu. **Obecne regulacje mają jednak charakter albo ogólnych gwarancji, albo charakter regulacji sektorowych, adresowanych do stosunkowo wąskiej grupy podmiotów.**

Oprócz wspomnianych gwarancji swobody wypowiedzi, ogólne zobowiązania do zapewnienia ochrony sygnalistom wynikają przede wszystkim z dwóch ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących przeciwdziałaniu korupcji. Przepis art. 9 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji Rady Europy z 1999 r.¹⁶ wymaga, aby 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. Podobny 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 osobie, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami ustanowionymi zgodnie z Konwencją. Żadna z tych regulacji nie stwarza jednak wystarczająco konkretnych, przejrzystych gwarancji ochronnych dla sygnalistów. Obie wymagają implementacji w drodze aktów prawa krajowego, jednak Polska nie wywiązała się dotąd z tego obowiązku¹⁸.

Nie mamy też w Polsce regulacji z zakresu prawa pracy, które bezpośrednio odnosiłyby się do zgłaszania nieprawidłowości i specyficznie kształtowały sytuację prawną sygnalisty w związku

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.

¹⁶ Dz. U. z 2004 r., poz. 2443.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r., poz. 563.

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

z dokonaniem zgłoszeniem lub ujawnieniem. Podobnie w przypadku przepisów proceduralnych, w tym przepisów procedury karnej i administracyjnej. Wynikające z tych przepisów kategorie, na przykład zawiadamiającego o przestępstwie, informatora organów ścigania, skarżącego lub świadka, a także podejmowane przez te osoby działania, należy odróżnić od pojęcia i działań sygnalisty - nawet jeśli ich efekt jest niekiedy tożsamy, na przykład prowadzi do wszczęcia postępowania karnego, postępowania kontrolnego lub innego postępowania regulowanego przepisami prawa. Co ważne, Dyrektywa nie zakłada, aby przepisy ją implementujące miały ingerować we wskazane utrwalone instytucje prawne, w tym w przepisy procedury karnej (por. art. 3 ust. 3 lit. d dyrektywy 2019/1937).

W obecnym stanie prawnym ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości mogą służyć niektóre instytucje przewidziane w **ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy** (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465; dalej: „Kodeks pracy”). Chodzi o zasadę niedyskryminowania w zatrudnieniu (art. 18^{3a} § 1 Kodeksu pracy, zasadę równego traktowania (art. 18^{3b} § 1 Kodeksu pracy) i obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji (art. 94 pkt 2b Kodeksu pracy). Pracodawca jest także obowiązany przeciwdziałać mobbingowi (art. 94³ Kodeksu pracy). Na ogólnych zasadach ochronie tzw. sygnalisty mogą też służyć przepisy chroniące przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy. Zastosowanie mogą znaleźć rozwiązania instytucjonalne ogólnie służące ochronie pracowników, które w odpowiednich przypadkach mogą objąć pracowników-sygnalistów (np. wsparcie ze strony związków zawodowych lub Państwowej Inspekcji Pracy). Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1614) inspektor pracy jest zobowiązany do nieujawniania informacji, że kontrola przeprowadzana jest w następstwie skargi, chyba że zgłaszający skargę wyrazi na to pisemną zgodę. Skargi dotyczące naruszania praw pracowniczych mogą być zgłaszane do Państwowej Inspekcji Pracy pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, formularza e-skargi, a także ustnie do protokołu. W przypadku zastrzeżeń dotyczących postępowania inspektora pracy, można złożyć skargę do okręgowego inspektora pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

W kontekście ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi rozwiązania zawarte w przywołanych przepisach prawa pracy są jednak zbyt ogólne. Jak pokazują badania, sprawy sygnalistów rzadko trafiają do sądów pracy, a z praktyki orzeczniczej wynika, że niezwykle trudno zastosować te przepisy jako skuteczny środek ochrony sygnalistów¹⁹. Co więcej,

¹⁹ Zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja Batorego, Warszawa 2011.

w doktrynie wskazuje się, że orzecznictwo Sądu Najwyższego ewoluowało w kierunku ułatwiającym działania odwetowe w formie likwidacji stanowiska pracy (sąd ma ograniczoną swobodę kwestionowania argumentów pracodawcy, np. o rzekomych ekonomicznych powodach likwidacji), czy też wypowiedzenia umowy, gdy faktycznym powodem zwolnienia jest działalność sygnalisty, ale pracodawca jako przyczynę zwolnienia podaje inny formalny powód, który w istocie miał miejsce (lecz nie jest na tyle poważny, by uzasadnić zwolnienie)²⁰.

Również w ramach **procedury karnej** przewidziane są instytucje prawne, których funkcja ochronna może służyć sygnalistom, w tym rozwiązania dotyczące ochrony świadków w postępowaniu karnym (instytucja świadka anonimowego – art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2024 r. poz. 37, dalej: „Kodeks postępowania karnego”); możliwość zachowania danych umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka wyłącznie do wiadomości sądu i prokuratora, a gdy zachodzi konieczność również funkcjonariusza Policji prowadzącego postępowanie – art. 184 § 2 Kodeksu postępowania karnego) oraz rozwiązania umożliwiające anonimowe przekazanie zawiadomienia o przestępstwie organom ścigania. Do sygnalistów odpowiednie zastosowanie mogą też znaleźć środki przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21), która określa zasady, warunki i zakres stosowania środków ochrony i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz osób im najbliższych, jeżeli w związku z toczącym się albo zakończonym postępowaniem karnym z udziałem pokrzywdzonego lub świadka, albo postępowaniem karnym skarbowym z udziałem świadka, istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób.

Brak jednak **przepisów karnych materialnych**, które bezpośrednio służyłyby ochronie sygnalistów. Choć zgodnie z art. 218 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2024 r. poz. 17; dalej: „Kodeks karny”), karze podlega złośliwe lub uporczywe naruszenie prawa pracownika wynikającego ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch) oraz odmowa ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku).

Z punktu widzenia działalności sygnalistów nie bez znaczenia są obowiązujące obecnie **przepisy dotyczące swobody wypowiedzi i wolności prasy**, w tym gwarancje ochrony źródeł informacji, np. przewidziany w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U.

²⁰ R. Szymkiewicz, *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym. Część 1: ujęcie cywilnoprawne*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40, s. 297-304 i cytowane tam orzecznictwo.

z 2018 r. poz. 1914) obowiązek dziennikarza zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy).

Do zgłaszania nieprawidłowości mogą służyć – w zakresie objętym tą regulacją – **przepisy o skargach i wnioskach** przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.; dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego”). Nie zawierają one przy tym gwarancji ochrony przed działaniami odwetowymi.

Pewne mechanizmy zgłaszania naruszeń przewidują też obowiązujące dziś w Polsce **przepisy sektorowe**, w tym:

- art. 9 oraz art. 133a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488);
- art. 237a i art. 237b ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 681, 825, 1723 i 1941);
- art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 188 i 1723);
- art. 97d ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2554 oraz z 2023 r. poz. 825 i 1723);
- art. 25e, art. 83a ust. 1a, art. 131m z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 646, 825, 1723 i 1941);
- art. 53 i art. 53a ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, 1285, 1723 i 1843);
- art. 117c i art. 174e ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, 1669 i 2029);
- art. 135a i art. 135c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110);
- art. 55–56a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1666 i 2005);
- art. 96–99 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. ustawy o pracy na morzu (Dz. U. z 2023 r. poz. 2257).

Przepisy te nie wprowadzają jednak kompleksowych rozwiązań służących ochronie

sygnalistów w zakresie wymaganym dyrektywą 2019/1937, a ich zakres zastosowania nie wykracza poza regulowane dziedziny.

Projektowana ustawa nie zmierza do modyfikacji wymienionych, obowiązujących przepisów, które ogólnie odnosić można do działalności i ochrony sygnalistów. Zgodnie z motywem 20. Dyrektywy: *„Należy utrzymać w mocy wszelkie szczególne uregulowania w tym względzie przewidziane w takich obowiązujących już przepisach Unii, w tym w aktach Unii wymienionych w części II załącznika do niniejszej dyrektywy, dopasowane do poszczególnych sektorów. Ma to szczególne znaczenie dla ustalenia, które podmioty prawne w dziedzinie usług finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są obecnie zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Jednocześnie w celu zapewnienia spójności i pewności prawa we wszystkich państwach członkowskich niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie we wszystkich kwestiach nieuregulowanych w aktach sektorowych i powinna tym samym uzupełniać takie akty, tak aby były w pełni zgodne z minimalnymi normami. W szczególności niniejsza dyrektywa powinna doprecyzowywać strukturę wewnętrznych i zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, obowiązki właściwych organów oraz szczególne formy ochrony przed działaniami odwetowymi, które należy zapewnić na poziomie krajowym”*. Zgodnie więc z duchem Dyrektywy istotą projektowanych rozwiązań będzie uzupełnienie istniejących przepisów o środki ochrony związane ze zgłaszaniem lub ujawnianiem naruszeń w trybie przewidzianym w ustawie. Nie przewiduje się uchylenia obowiązków utrzymywania kanałów zgłaszania naruszeń, nakładanych przez regulacje sektorowe. Projektowana ustawa będzie miała zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach. Nie oznacza to obowiązku „dublowania” kanałów zgłaszania nieprawidłowości przez podmioty, które będą jednocześnie adresatami regulacji sektorowych oraz projektowanej ustawy. Nie wyłącza też możliwości ustanowienia dwóch niezależnych kanałów w ramach jednej organizacji. Adresaci tych obowiązków powinni móc ocenić jaki sposób ich wykonania będzie najbardziej odpowiedni w konkretnym kontekście organizacyjnym i wprowadzić takie rozwiązania wewnętrzne, które zapewnią ich efektywną realizację, z zachowaniem ewentualnych odrębności sektorowych.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Uwagi wstępne

Projektowane przepisy w sposób całościowy transponują do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2019/1937. Celem projektowanej ustawy jest wyczerpująca realizacja obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z przyjęcia Dyrektywy przez Unię Europejską.

Wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie ustawy zmierzają do ścisłej realizacji celów Dyrektywy, w tym przede wszystkim do zapewnienia odpowiedniej, skutecznej i zrównoważonej ochrony sygnalistom, a także do ochrony interesu publicznego, zapewnienia egzekwowania prawa, oraz do zapewnienia transparentności i rozliczalności podmiotów prywatnych i publicznych (zob. motywy 1–6 Dyrektywy).

Zgodnie z art. 25 Dyrektywy, Państwa Członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy, które są korzystniejsze dla praw osób dokonujących zgłoszenia niż przepisy ustanowione w Dyrektywie. Dyrektywa ustanawia więc standard minimalny²¹. W mocy pozostają przy tym ograniczenia wynikające z zasad prawa unijnego (traktatowych, ogólnych czy też mających rodowód orzeczniczy), zatem ewentualne rozwiązania dalej idące niż przewidziane w Dyrektywie muszą być proporcjonalne i niedyskryminacyjne. Państwa członkowskie dysponują jednak szerokim zakresem uznania przy tworzeniu regulacji krajowych, a kompetencje do oceny przez TSUE tych środków są ograniczone²².

Projekt ustawy wprowadza wysoki standard ochrony sygnalistów. Niektóre przewidziane w nim gwarancje przewyższają minimalny standard unijny, w granicach przyznanej państwom członkowskim swobody regulacyjnej i z zachowaniem zasady proporcjonalności. Każde takie rozwiązanie stanowi efekt starannego wyważenia interesów osób wykonujących pracę, pracodawców i interesu publicznego.

3.2. Przedmiotowy zakres ustawy – zgłoszenia naruszeń

Projektowana ustawa ma **szeroki zakres przedmiotowy**. W art. 2 pkt 6 pojęcie "naruszenia", które może być przedmiotem zgłoszenia sygnalisty, zdefiniowano jako wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zbiorów zasad postępowania wydanych przez organy władzy publicznej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji i wynikających z wiążących kodeksów dobrych praktyk, w szczególności przestępstwa, wykroczenia przeciwko prawom pracownika, o których mowa w dziale trzynastym ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465), czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czyny stanowiące delikty dyscyplinarne, czyny nieuczciwej konkurencji lub nieuczciwe praktyki rynkowe, czyny, które zagrożone są administracyjną karą pieniężną,

²¹ A. Ihns, *Entwicklung und Grundlagen der europäischen Rechtsangleichung*, Frankfurt am Main 2003, s. 75; M. Dougan, *Minimum harmonization and the internal market*, "Common Market Law Review" 2000, nr 37, s. 854–855.

²² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 1990 r., Pall/Dahlhausen, sprawa C-238/89, ECLI:EU:C:1990:473, pkt 22; wyrok Trybunału Sprawiedliwości 25 listopada 1992 r., Komisja p. Belgii, sprawa C-376/90, ECLI:EU:C:1992:457 pkt 27 i 30; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1998 r., Borsana, sprawa C-2/97, ECLI:EU:C:1998:613, pkt 38–40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 kwietnia 2005 r. Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, ECLI:EU:C:2005:222 pkt 62–63.

działania lub zaniechania mające na celu obejście powszechnie obowiązujących przepisów prawa, naruszenia obowiązujących w organizacji regulaminów lub procedur wewnętrznych, naruszenia przyjętych kodeksów etycznych lub innych wiążących organizację kodeksów dobrych praktyk, naruszenia zbiorów zasad dotyczących dobrych praktyk i standardów postępowania wydanych przez organy władzy publicznej w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, a także działania zmierzające do zatajenia wystąpienia naruszeń, w tym w szczególności ukrycia lub zniszczenia dowodów. Zawarte w tym przepisie wyliczenie ma charakter przykładowy.

Jest to definicja szersza niż zawarta w Dyrektywie, której ograniczony zakres przedmiotowy wynika z ograniczonego zakresu kompetencji unijnych, i został określony przez enumeratywne wyliczenie dziedzin regulacji, której naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia. Na dopuszczalność przyjmowania przez państwa członkowskie odmiennych rozwiązań w tym zakresie wskazuje wprost art. 2 ust. 2 Dyrektywy.

Uzasadnieniem dla przyjęcia projektowanego rozwiązania są następujące względy:

- 1) w praktyce nieprawidłowości mogą przyjmować różną postać, a ograniczenie zakresu przedmiotowego ustawy, wzorowane na rozwiązaniu przewidzianym w Dyrektywie, prowadziłyby do sytuacji, w której sygnalista, przed dokonaniem zgłoszenia, byłby zmuszony do przeanalizowania czy dany stan faktyczny (naruszenie) mieści się w zakresie regulacji wymienionych w ustawie. Tymczasem sygnaliści na ogół nie dysponują wiedzą umożliwiającą przeprowadzenie takich analiz, które – zwłaszcza w złożonych stanach faktycznych – mogą wymagać zaawansowanej wiedzy prawniczej;
- 2) rozwiązanie polegające na ograniczeniu zakresu przepisów, których naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia, prowadziłyby do osłabienia ochrony sygnalistów – ochronie nie podlegałyby osoby, które błędnie, nie dysponując odpowiednią wiedzą prawniczą, oceniłyby że dane naruszenie mieści się w zakresie przedmiotowym wymienionych w ustawie regulacji, i dokonały jego zgłoszenia. W takim przypadku sygnalista nie byłby objęty m.in. gwarancjami ochrony przed działaniami odwetowymi – mimo, że dokonał zgłoszenia naruszenia, tyle że nie było to naruszenie regulacji w dziedzinach wymienionych w ustawie;
- 3) zawężające ustawowe zdefiniowanie pojęcia „naruszenia”, skutkujące ograniczoną ochroną, może zniechęcać sygnalistów do dokonywania zgłoszeń – także w sytuacji, kiedy dany stan faktyczny mieści się w zakresie wymienionych w ustawie regulacji, ale sygnalista nie ma co do tego pewności. Negatywnie wpłynie to na skuteczność tworzonych systemów zgłaszania, może budzić dodatkową nieufność użytkowników tych systemów

(sygnalistów), a w rezultacie przełożyć się na słaby efekt ustawy, nie przyczyniając się znacząco do wykrywania naruszeń prawa i lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów, czyli osłabić realizację celu Dyrektywy;

- 4) jest to rozwiązanie wskazywane przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International jako najlepsza praktyka legislacyjna dla określenia zakresu przedmiotowego regulacji o ochronie sygnalistów;
- 5) objęcie ochroną osób, które dokonały zgłoszenia naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale też zbiorów zasad postępowania wydanych przez organy władzy publicznej, regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji albo wynikających z wiążących pracodawcę kodeksów dobrych praktyk, ma na celu zapewnienie skutecznego egzekwowania norm wywodzonych z tych źródeł. Dodatkowo pozwala uniknąć konieczności każdorazowego ustalania przez sygnalistę, czy dany – obowiązujący w organizacji – standard postępowania wywodzi się z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, czy też z regulacji o innym charakterze. Rozróżnienie to może nie być w praktyce łatwe dla osób nieposiadających wykształcenia prawniczego.

Zarazem projekt powiela zasadniczą część wyłączeń przewidzianych w art. 3 Dyrektywy. Zgodnie z projektowanym art. 4 ustawy, **nie ma ona zastosowania do informacji objętych tajemnicą notarialną, adwokacką lub radcy prawnego, tajemnicą lekarską, tajemnicą narady sędziowskiej, ani do informacji dotyczących postępowania karnego – w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności.** W porównaniu z katalogiem wyłączeń zawartym w Dyrektywie pominięto informacje niejawne oraz informacje dotyczące zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu art. 7 pkt 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. W wyniku analizy stwierdzono bowiem, że całkowite wyłączenie informacji o tych naruszeniach uniemożliwiłoby sygnalistom jakąkolwiek aktywność w tych dziedzinach. Efektem byłoby pozbawienie ochrony np. sygnalistów pełniących służbę wojskową, którzy mogą być narażeni na działania odwetowe o wyjątkowym nasileniu. W związku z tym informacje te mogą być przedmiotem zgłoszenia wewnętrznego (w ramach organizacji) lub zewnętrznego (do właściwego organu), jednak – ze względu na bezpieczeństwo państwa – nie podlegają ujawnieniu publicznemu. Jedyny wyjątek dotyczy sytuacji, gdy brak ujawnienia publicznego groziłoby interesowi publicznemu w sposób kwalifikowany. Zarazem w żadnym wypadku niedopuszczalne jest ujawnienie informacji o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” (projektowany art. 51 ustawy).

Zgodnie z projektowanym art. 3 warunkiem objęcia ochroną jest to, aby osoba dokonująca zgłoszenia lub ujawnienia publicznego **działała w uzasadnionym przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji**. Przekonanie to powinno istnieć w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia. Założenie to odzwierciedlają projektowane definicje „zgłoszenia” (projektowany art. 2 pkt 17 ustawy) i „ujawnienia publicznego” (projektowany art. 2 pkt 14), gdzie warunkiem koniecznym jest działanie w dobrej wierze, czyli w przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji, uzasadnionym okolicznościami danego przypadku (art. 2 pkt 1). Ochrona przysługuje więc także wówczas, gdy prawdziwość informacji zawartych w zgłoszeniu nie została wprawdzie ostatecznie potwierdzona, ale sygnalista w momencie jej przekazywania był przekonany, że jest prawdziwa, i przekonanie to było w danej sytuacji uzasadnione. Rozwiązanie to jest zalecane przez Komitet Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ oraz Transparency International, a także stanowi trwały element orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących sygnalistów²³

Natomiast w przypadku, gdy przekonanie osoby dokonującej zgłoszenia było zupełnie pozbawione podstaw faktycznych lub oparte wyłącznie na nieuzasadnionym mniemaniu, albo doszło do świadomego przekazania informacji nieprawdziwych, osoba taka nie jest objęta gwarancjami przewidzianymi w projekcie. W takiej sytuacji nie mamy bowiem do czynienia ze „zgłoszeniem”, ani z „ujawnieniem publicznym” w rozumieniu ustawy (co potwierdza projektowany art. 14 ust. 1 ustawy). Dodatkowo osoba, która w momencie dokonywania zgłoszenia była *świadoma*, że przekazywana informacja jest nieprawdziwa, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2 (projektowany art. 57 ustawy). Celem opisanych rozwiązań jest zniechęcenie do dokonywania zgłoszeń całkowicie pozbawionych podstaw faktycznych (brak ochrony) oraz świadomie nieprawdziwych (brak ochrony i sankcja karna). Działania takie kontrybuują do negatywnego stereotypu sygnalisty, obniżają zaufanie do systemu zgłaszania naruszeń i niekorzystnie wpływają na jego efektywność (angażując czas i zasoby niezbędne do weryfikacji i analizy zgłoszenia). Mogą być też źródłem szkody lub krzywdy, gdy zawierają bezpodstawne oskarżenia.

²³ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, pkt 22 memorandum wyjaśniającego; 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 Przemocności, Przewodnik źródłowy ONZ w sprawie dobrych praktyk dotyczących ochrony osób zgłaszających [Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons], 2015., pkt 29.; Transparency International, Przewodnik po najlepszych praktykach w zakresie przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości, [Best practice guide for whistleblowing legislation], 2018, str. 14.; Zob. wyroki ETPC Guja p. Mołdawii; Heinisch p. Niemcom.

Projekt ustawy wprowadza przy tym domniemanie istnienia dobrej wiary w momencie dokonania zgłoszenia (art. 14 ust. 3). Ciężar dowodu wykazania, że było inaczej, spoczywa więc zasadniczo na stronie przeciwnej. Projekt przewiduje jednak trzy sytuacje, w których to osoba dokonująca zgłoszenia musi udowodnić, że działała 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, oraz gdy (3) osoba dokonująca zgłoszenia zataiła w zgłoszeniu fakt swojego przyczynienia się do powstania nieprawidłowości, których ono dotyczy.

Co ważne, osobista motywacja osoby dokonującej zgłoszenia nie ma prawnego znaczenia. Wymóg działania w interesie publicznym, jako przesłanki objęcia sygnalisty ochroną, należy uznać za zbyt daleko idący. Nie jest to też wymóg niezbędny dla zapewnienia efektywnego działania systemu zgłoszeń. Przeciwnie: ustawowy wymóg odpowiedniej motywacji po stronie osoby dokonującej zgłoszenia przyczyniłby się raczej do mniejszej skuteczności systemu, bowiem sygnalista mógłby obawiać się, że jego zachowanie będzie interpretowane jako prywatna zemsta lub chęć uzyskania rozgłosu. Dostrzegając te ryzyka, Komitet Ministrów Rady Europy, Specjalny Sprawozdawca ONZ oraz Transparency International zgodnie zalecają, aby udzielenie ochrony nie było uzależnione od natury pobudek, jakimi kierował się sygnalista, dokonując zgłoszenia.

3.3. Podmiotowy zakres proponowanej ochrony

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy **sygnalistą jest osoba fizyczna, która w związku z kontekstem zawodowym dokonała zgłoszenia naruszenia lub ujawnienia publicznego w trybie określonym w ustawie, a także ten, kto udzielił pomocy w ich dokonaniu innej osobie.**

Podstawa prawna i forma zatrudnienia sygnalisty nie mają znaczenia – z ochrony przewidzianej w projekcie ustawy może skorzystać każda osoba wykonująca pracę. Dotyczy to zarówno pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy (czyli osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), jak i osób, które wykonują pracę na rzecz organizacji na innej podstawie. W powołanym przepisie projektu wskazano przykładowy katalog osób, które mogą zostać sygnalistami, obejmując nim m.in. pracowników tymczasowych, osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedsiębiorców, akcjonariuszy lub wspólników, stażystów, a także funkcjonariuszy i żołnierzy.

Celem proponowanego rozwiązania jest zagwarantowanie zakresu ochrony odpowiadającej warunkom zatrudnienia w Polsce i zróżnicowaniu występujących na polskim rynku pracy

podstaw wykonywania pracy. Jest ono zgodne z zaleceniami m.in. Komitetu Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi (dalej: Specjalny Sprawozdawca ONZ), a także Transparency International. Stanowi też realizację art. 4 ust. 1 Dyrektywy.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2–4 Dyrektywy, ochronie podlega nie tylko osoba, która dokonała zgłoszenia naruszeń w wymaganym trybie, lecz także 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 jest nie tylko zgodna z przepisami Dyrektywy, ale też zalecana m.in. przez Transparency International. Osoby te przyczyniają się do wykrywania nieprawidłowości i mogą być narażone na działania odwetowe.

Ochrona przewidziana w projekcie nie ogranicza się wyłącznie do czasu trwania stosunku prawnego, na podstawie którego sygnalista wykonuje pracę zarobkową, inne usługi, funkcje lub służbę. Sygnalistą może być także osoba, która dokonała zgłoszenia już po ustaniu tego stosunku, o ile zgłoszenie to ma z nim związek. Jest to konieczne dlatego, że również po ustaniu tego stosunku, zgłaszający może paść ofiarą działań odwetowych. Podobnie w przypadku osób ubiegających się o zatrudnienie (tj. przed powstaniem stosunku zatrudnienia), które zgłaszają nieprawidłowości związane z procesem zawarcia umowy lub z tzw. rekrutacją.

Ponadto, zgodnie z wymogami Dyrektywy, przepisy o ochronie sygnalistów stosuje się odpowiednio do osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej udzielającej pomocy w dokonaniu zgłoszenia sygnaliście, lub z nim powiązanej, w szczególności w kontekście zawodowym, a także stanowiącej jego własność lub wobec której sygnalista jest beneficjentem rzeczywistym, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (projektowany art. 19 ust. 1 ustawy). Ma to na celu ochronę podmiotów powiązanych z sygnalistą, które mogą stać się celem działań odwetowych. Podobnie chronione są osoby powiązane z sygnalistą, a więc osoby które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście zawodowym w związku z dokonaniem zgłoszenia przez sygnalistę, ze względu na relację z sygnalistą, takie jak bliski współpracownik lub członek rodziny sygnalisty zatrudniony p. w tym samym miejscu pracy. Projektowane przepisy zakazujące działań odwetowych wobec sygnalisty określają kiedy mają one zastosowanie również do osób z nim powiązanych.

3.4. Środki ochrony sygnalistów

W związku z ryzykiem objęcia sygnalisty działaniami odwetowymi, projekt przewiduje szereg gwarancji ochronnych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma **obowiązek zapewnienia poufności wszelkich danych pozwalających na ustalenie o tożsamości sygnalisty** (art. 7). Sygnalista ma prawo zastrzec do wyłącznej wiadomości przyjmującego zgłoszenie nie tylko swoje imię i nazwisko, ale też wszystkie inne informacje, które pozwalają ustalić jego tożsamość. Rozwiązanie to ma charakter ochrony prewencyjnej – jej celem jest zapewnienie, że potencjalni sprawcy działań odwetowych nie będą mogli ustalić tożsamości sygnalisty. Przepis ten stanowi implementację art. 16 Dyrektywy. Zasada poufności jest zalecana jako podstawowy środek ochrony m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International.

Zastrzeżenie poufności jest prawem, a nie obowiązkiem sygnalisty. Zgodnie z proponowanym art. 7 ust. 2 pkt 1 za jego wyraźną zgodą dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości mogą zostać ujawnione. Musi to być *wyraźna* zgoda, wyrażona w formie pisemnej – nie może być ona wyrażona w sposób dorozumiany. W szczególności brak bezpośredniego zastrzeżenia poufności nie może być rozumiany jako zgoda na ujawnienie tożsamości. Poufność wskazanych danych jest bowiem zasadą, której uchylenie wymaga wyraźnego oświadczenia.

Proponowana ochrona poufności nie ma przy tym charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 projektu dane pozwalające na ustalenie tożsamości sygnalisty mogą być w pewnych przypadkach ujawnione także bez jego zgody. Chodzi jednak wyłącznie o sytuacje, gdy ujawnienie następuje 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 zgody, ma charakter zamknięty.

Naruszenie poufności wbrew opisanym postanowieniom stanowi, zgodnie z projektowanym art. 53 ustawy, czyn zabroniony pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 lit. d Dyrektywy. Ustanowienie sankcji za bezprawne ujawnienie tożsamości sygnalisty jest również zalecane przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ oraz Transparency International.

Ochroną poufności powinny być też objęte osoby, które dokonały zgłoszenia anonimowo, tj. bez podawania danych umożliwiających na ustalenie ich tożsamości przez osobę przyjmującą zgłoszenie. Osoby te, w razie następczego ujawnienia ich tożsamości, powinny być objęte gwarancjami przewidzianymi w ustawie.

Projektowany art. 8 ustawy wprowadza zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalistów oraz osób z nimi powiązanych, przy czym zgodnie z art. 2 pkt 3 „działania

odwetowe” są to wszelkie działania lub zaniechania podejmowane w związku z dokonaniem zgłoszeniem, których bezpośrednim lub pośrednim celem lub skutkiem jest wyrządzenie szkody lub krzywdy sygnaliście, w tym pogorszenie jego sytuacji w kontekście zawodowym (zob. art. 5 pkt 11 Dyrektywy). Zgodnie z art. 19 Dyrektywy oraz zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy i Transparency International, proponowany zakaz ma charakter generalny, tj. dotyczy wszelkich działań, niezależnie od ich formy – kluczowe znaczenie ma pogorszenie sytuacji sygnalisty jako cel lub skutek tych działań oraz ich związek ze zgłoszeniem nieprawidłowości. Dlatego katalog działań odwetowych z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy ma charakter przykładowy.

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

W zakresie cywilnych środków ochrony, sygnaliście, którego sytuacja uległa pogorszeniu w wyniku działań odwetowych, przysługują niezależnie dwa szczególne roszczenia. Po pierwsze, roszczenie o odszkodowanie w pełnej wysokości, jednak nie niższej niż dwukrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Proponowana kwota minimalnej wysokości odszkodowania ma zapewnić skuteczny i odstrasżający charakter odszkodowania. Obok funkcji kompensacyjnej, rozwiązanie to ma też cel prewencyjny, tj. ma zniechęcać do podejmowania działań odwetowych. Dotyczy to zarówno zapobiegania kolejnym naruszeniom ze strony tego samego podmiotu (prewencja szczególna), jak ze strony innych, potencjalnych naruszcycieli (prewencja ogólna). Działania odwetowe nie powinny być bowiem w żadnym przypadku „opłacalnym” wariantem reakcji na zgłoszenie naruszenia. Ponadto, niezależnie od odszkodowania, sygnalista może żądać przywrócenia stanu poprzedniego, tj. stanu, który miał miejsce przed zastosowaniem działań odwetowych, w szczególności przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, przywrócenie na uprzednio zajmowane stanowisko, przywrócenia odebranego zezwolenia lub odebranej licencji, czy też ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy itd. Katalog zawarty w projekcie ustawy ma charakter otwarty. W sytuacji, gdy przywrócenie stanu poprzedniego byłoby niemożliwe lub niecelowe, sygnalista ma prawo żądania zadośćuczynienia w wysokości równej dwuletniemu wynagrodzeniu otrzymywanemu na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 12 ust. 3).

Projekt przewiduje, że do powództw wytaczanych przez sygnalistę stosuje się odpowiednio przepisy KPC dotyczące postępowania odrębnego – postępowania z zakresu prawa pracy

i ubezpieczeń społecznych. Projekt przewiduje także, że w razie wszczęcia postępowania sądowego w związku z działaniami odwetowymi wobec sygnalisty, sąd z urzędu dokonuje zabezpieczenia wskazanych roszczeń. Rozwiązanie to uwzględnia fakt, że postępowanie sądowe może w praktyce trwać dłuższy okres. Uzasadnione jest zatem tymczasowe zabezpieczenie interesów sygnalisty na czas jego trwania.

Zgodnie z projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy to na pracodawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że działania podjęte wobec sygnalisty, które spowodowały pogorszenie jego sytuacji, nie miały charakteru działań odwetowych. Projektowane odwrócenie ciężaru dowodu ma urealnić ochronę zapewnianą sygnalistom, którzy w przeciwnym razie mogliby napotkać istotne trudności w wykazaniu przed sądem, że pogorszenie ich sytuacji miało związek ze zgłoszeniem naruszenia. Sygnalista będzie musiał jedynie uprawdopodobnić, że dokonał zgłoszenia i że w wyniku działania pracodawcy doszło do pogorszenia jego sytuacji w miejscu pracy. Zarazem, aby uwzględnić interesy pracodawców, rozwiązanie to jest ograniczone terminem i ma zastosowanie do działań podjętych wobec sygnalisty w okresie 3 lat od dnia dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Analogiczny mechanizm stosuje się obecnie w sprawach o dyskryminację w zatrudnieniu (art. 18^{3b} Kodeksu Pracy). Jego odniesienie do ochrony sygnalistów zaleca Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International.

Projekt ustawy przewiduje, że działania odwetowe mogą się wiązać z odpowiedzialnością karną – zgodnie ze standardem przewidzianym w Dyrektywie (art. 23 ust. 1 lit. b i c). Za podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty lub osoby powiązanej z sygnalistą projekt przewiduje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności do lat 2 (art. 56 ust. 1). Wprowadzono także typ kwalifikowany, modyfikowany przez okoliczność modalną działania w sposób uporczywy – w takim wypadku ustawowe zagrożenie zwiększa i wynosi od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności.

Dodatkowo proponuje się, aby podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty było podstawą pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (projektowany art. 8 ust. 4 ustawy). Za podejmowanie działań odwetowych przez pracownika, pracodawca mógłby zgodnie z projektem stosować zarówno karę upomnienia i nagany, jak i karę pieniężną, zgodnie z art. 108 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy

Dodatkowe gwarancje ochronne przewidziane w projekcie obejmują – w pewnym zakresie – wyłączenie odpowiedzialności prawnej sygnalistów, zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy i Specjalnego Sprawozdawcy ONZ oraz w myśl art. 21 ust. 7

Dyrektywy. Projektowany art. 17 ustawy wprowadza zasadę, że zgłoszenie lub ujawnienie naruszenia dokonane w dobrej wierze, z zachowaniem zasad i trybu przewidzianych w ustawie, nie może stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności za szkodę, z tytułu naruszenia praw innych osób, w szczególności naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, przepisów o ochronie danych osobowych lub obowiązku zachowania tajemnicy. W przypadku wszczęcia postępowania dotyczącego ww. odpowiedzialności, sygnalista może wystąpić o jego umorzenie.

Ponadto projektowany art. 16 przewiduje, że zgłoszenie naruszenia na zasadach i w trybie określonym w ustawie, gdy zawiera ono informacje objęte tajemnicą prawnie chronioną, nie stanowi naruszenia obowiązku zachowania tej tajemnicy, co sprawia, że nie może być ono uznane za realizujące znamiona jakiegokolwiek typu czynu zabronionego (legalność pierwotna)²⁴. W takim przypadku sygnalista nie może więc ponieść odpowiedzialności z art. 266 Kodeksu karnego, ani żadnego innego przepisu, który sankcjonuje naruszenie tajemnicy prawnie chronionej (takiej jak np. tajemnica maklerska, tajemnica zawodowa psychologa) – w granicach określonych w art. 4 i w art. 51 projektu ustawy.

Istotne znaczenie gwarancyjne ma również proponowany art. 15, zgodnie z którym postanowienia umów uniemożliwiający zatrudnionemu zgłaszanie nieprawidłowości lub ograniczające możliwość ich zgłaszania przez zatrudnionego są z mocy prawa nieważne. Celem tego rozwiązania, wymaganego przez art. 24 Dyrektywy i zalecanego przez Komitet Ministrów Rady Europy, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności i Transparency International, jest wykluczenie stosowania tzw. klauzul kneblujących (ang. *gagging clauses*). Projekt odnosi sankcję nieważności do ww. klauzul, niezależnie od tego w jakiego rodzaju umowie lub akcie zostały one zawarte. Dotyczy to nie tylko umów o pracę, ale też umów cywilnoprawnych, takich jak umowy zlecenia i o dzieło, umów obejmujących tzw. osoby samozatrudnione, umowy dostawy czy też umowy sprzedaży, a także układy zbiorowe pracy. Chodzi przy tym nie tylko o bezpośrednie wyłączenie prawa do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia, ale też o zobowiązania pośrednio wyłączające to prawo, sformułowanych jako bardziej ogólne postanowienia, np. o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, obowiązku troski o dobro zakładu pracy, zachowania lojalności wobec pracodawcy lub podobnych. Przepis ten powinien być traktowany

²⁴ W doktrynie prawa karnego rozróżnienia się tzw. legalność pierwotną zachowania, oznaczającą brak realizacji znamion typu zabronionego, oraz legalność wtórną, o której mówimy wówczas, gdy sprawca zrealizuje znamiona typu, ale uczyni to w sytuacji kontratypowej, W sprawie pierwotnej i wtórnej legalności zob. M. Królikowski, *Okoliczności wyłączające bezprawność jako konstrukcja sprawiedliwości korygującej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, z. 2, s. 17 i n.; A. Zoll, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu*, Warszawa 1982, s. 61–77.

jako wytyczna interpretacyjna, stosowana przy ocenie takich postanowień umownych.

Szczególną formę wsparcia sygnalistów przewiduje art. 64 projektu ustawy, zgodnie z którym osoby, które chcą dokonać zgłoszenia nieprawidłowości, mają prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Pomoc ma zmierzać do ustalenia, czy zachodzą okoliczności uprawniające do objęcia ochroną przewidzianą w ustawie oraz zakresu tej ochrony. Dostęp do indywidualnej, nieodpłatnej pomocy prawnej powinien przyczynić się do zmniejszenia liczby zgłoszeń, które nie kwalifikują do objęcia ochroną, a także zapewnić sygnalistom odpowiednie rozeznanie co do przysługujących im praw i gwarancji. Jest to rozwiązanie zalecane m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International

Jednocześnie zgodnie z art. 17 ust. 3 projektu ustawy osoba, której prawa zostały naruszone w wyniku nieuzasadnionego – niezgodnego z ustawą – zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, może dochodzić naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

W projektowanym art. 18 ustawy sformułowano ogólną zasadę, zgodnie z którą nie można zrzec się praw określonych w omawianym rozdziale 2 projektu, ani przyjąć na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą w wyniku zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, jeżeli zostały one dokonane zgodnie z ustawą. Wszelkie takie oświadczenia lub inne czynności, jako sprzeczne z ustawą, należy uznać za nieważne. Nie dotyczy to przyjęcia odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, co jest spójne z projektowanym art. 17 ust. 3 ustawy.

3.5. Tryb zgłaszania naruszeń – uwagi ogólne

Projekt ustawy określa trzy tryby przekazywania informacji o naruszeniu:

- (1) zgłoszenie wewnętrzne (tj. zgłoszenie naruszenia wyznaczonej osobie lub jednostce w ramach organizacji),
- (2) zgłoszenie zewnętrzne (tj. zgłoszenie naruszenia organowi publicznemu lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich) oraz
- (3) ujawnienie publiczne.

Taką konstrukcję przewidują zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ i OECD. Rozwiązanie to wprowadza też Dyrektywa (art. 7, art. 10 i art. 15).

Projekt ustawy (art. 27, art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 49 ust. 1) wprowadza zasadę, zgodnie z którą

sygnalista powinien w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia wewnętrznego, chyba że uzna, że nie zostały spełnione przewidziane w ustawie warunki. Rozwiązanie to stanowi realizację konstytucyjnej zasady subsydiarności, a także zachętę do korzystania z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, o której mowa w art. 7 ust. 2 Dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zachęcają 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.

W praktyce wiele naruszeń może być wyjaśnionych w ramach organizacji, bez potrzeby angażowania organów publicznych. Umożliwia to też organizacji wprowadzenie odpowiednich rozwiązań o charakterze prewencyjnym. Ponadto rozwiązanie to pozwala zminimalizować ryzyko reputacyjne po stronie osób lub organizacji, których dotyczy zgłoszenie skierowane do podmiotów zewnętrznych w przypadku, gdy jest ono nieuzasadnione lub zawiera nieprawdziwe informacje. Rozwiązane to jest spójne z założeniami i celami Dyrektywy. Poza przywołanym art. 7 ust. 2, który wprost zachęca do tworzenia rozwiązań preferujących zgłoszenia wewnętrzne, akapit 33 Dyrektywy wskazuje, że *„osobom dokonującym zgłoszenia zwykle przychodzi łatwiej dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych, chyba że istnieją powody, dla których wolą dokonać zgłoszenia zewnętrznego. Badania empiryczne wykazują, że większość sygnalistów dokonuje zgłoszeń wewnętrznych w ramach organizacji, w której pracują. Zgłoszenia wewnętrzne są również najlepszym sposobem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego. Jednocześnie osoba dokonująca zgłoszenia powinna mieć możliwość wyboru najwłaściwszego kanału do tego celu w zależności od indywidualnych okoliczności danej sprawy”*. Motywy 51 i 62 Dyrektywy wskazują sytuacje, w których sygnalista powinien móc zwrócić się od razu do organu publicznego w ramach zgłoszenia zewnętrznego. Projektowany art. 28 określa warunki, w których sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego, z pominięciem wewnętrznego kanału. Obejmuje on nie tylko sytuacje wprost wymienione w Dyrektywie, ale też inne, dodatkowe sytuacje, które mają służyć zwiększeniu gwarancji ochronnych przysługujących sygnalistom. Są to sytuacje gdy:

- 1) organizacja nie ustaliła procedury zgłoszeń wewnętrznych;
- 2) ustalona przez organizację procedura zgłoszeń wewnętrznych nie spełnia wymogów przewidzianych w ustawie;

- 3) sygnalista dokonał zgłoszenia wewnętrznego, lecz nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie lub organizacja nie podjęła odpowiednich działań następczych,
- 4) przepisy prawa powszechnie obowiązującego nakładają na sygnalistę obowiązek zwrócenia się do właściwego organu publicznego w związku z pełnioną funkcją lub służbą;
- 5) sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że dokonanie zgłoszenia wewnętrznego narazi go na działania odwetowe;
- 6) sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia wewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między jednostką lub osobą odpowiedzialną za przyjęcie zgłoszeń a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy;
- 7) sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w związku z naruszeniem konieczne są pilne działania służące ochronie zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochronie środowiska, mienia wielkiej wartości lub wolności i praw innych osób, które wymagają działania w ramach uprawnień organu publicznego.

Zaproponowane rozwiązanie stanowi efekt starannego wyważenia potrzeby zapewnienia sygnalistom odpowiedniej ochrony oraz racjonalności ustanawiania obowiązku tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń, z uwzględnieniem celów Dyrektywy oraz aksjologii Konstytucji RP. Ustanawiając zachęty dla sygnalistów – do korzystania z wewnętrznych kanałów zgłoszeń, i dla organizacji – do wdrażania skutecznych wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości, nie pozbawia sygnalisty możliwości skierowania zgłoszenia bezpośrednio do organu publicznego lub dokonania ujawnienia publicznego.

Rozwiązanie to jest zgodne z przepisami Dyrektywy. Zwłaszcza, że oceny przepisów krajowych organy UE dokonują przez pryzmat celów unijnych dyrektyw. Zarówno analizy dogmatyczne²⁵, jak i empiryczne²⁶ oraz orzecznictwo samego TSUE²⁷ wskazują, że wykładnia

²⁵ A. Kalisz, T. Koncewicz, W. Jedlecka, A. Szot, *Rodzaje i argumenty interpretacyjne w wykładni prawa UE*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej. Tom. 3*, Warszawa 2019, s. 182.

²⁶ A. Kotowski, *Wykładnia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w świetle empirycznych badań orzecznictwa*, Warszawa 2022, s. 82 i n

²⁷ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 1960 r., *Jean Humblet p. Belgii*, sprawa 6/60, EU:C:1960:48; z 16 grudnia 1969 r., *Stauder*, sprawa 29/69, EU:C:1969:57; z 6 października 1982 r., *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA p. Ministero della sanità*, 283/81, EU:C:1982:335.

celowościowa jest podstawową metodą wykładni przepisów prawa unijnego, a co za tym idzie – probierzem oceny przepisów krajowych implementujących regulacje unijne. Zaproponowane rozwiązanie zapewnia zgodność zarówno z celami Dyrektywy, jak i standardem międzynarodowym wyznaczonym m.in. przez zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy²⁸, który podkreśla, że trzy drogi ujawniania nieprawidłowości nie stanowią kolejnych stopni o sztywno ustalonym priorytecie – o tym, który kanał jest właściwy, decydują okoliczności konkretnej sprawy, co projekt ustawy zapewnia przez szeroki zakres wyjątków. Brak tego rozwiązania może doprowadzić do dewaluacji znaczenia systemów wewnętrznych, zniechęcać do ich realnego wdrażania. Grozi też przeciążeniem organów władzy publicznej, które mogą być adresatami praktycznie nieograniczonej liczby zgłoszeń. Projektowane przepisy pozwolą ograniczyć koszty ponoszone przez administrację publiczną, gdyż duża część zgłoszeń będzie rozpatrywana wewnętrznie. Na organizacji, której funkcjonowania dotyczy zgłoszenie, spocznie więc ciężar organizacyjny i finansowy związany z jego weryfikacją, przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego i ewentualnych działań naprawczych.

Zgodnie z proponowanym art. 49 ustawy, jeżeli dokonane zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne okaże się nieskuteczne, sygnalista może dokonać ujawnienia publicznego. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, gdy dopiero publiczne ujawnienie naruszenia, np. za pośrednictwem mediów lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego, może realnie zaradzić zagrożeniu, jakie stwarza ono dla interesu publicznego. Może się też zdarzyć, że organizacja lub organy publiczne nie zajmą się sprawą z należytą uwagą albo celowo nie podejmą niezbędnych działań wyjaśniających lub naprawczych. W takim przypadku sygnalista, który dokona ujawnienia publicznego, będzie objęty ochroną (zob. pkt 3.9 uzasadnienia).

3.6. Zgłoszenia wewnętrzne

Zgodnie z Dyrektywą obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń stosuje się do „podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym”, co obejmuje też „podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą takich podmiotów” (art. 8 ust. 1 i 9 Dyrektywy). W projekcie ustawy wprowadzono definicję „organizacji”, która zakresowo jest

²⁸ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, str. 8. Szerzej na ten temat pkt 61 memorandum wyjaśniającego: „*The various channels indicated in Principle 14 recognise that responsibility for wrongdoing or harm resulting from acts or omissions in the workplace or work-related activities may rest primarily with the employer and responsible public regulatory authorities. Considering how legal accountability works in each system and who has power to address a problem or make changes will help member States identify the appropriate recipients for public interest reports and disclosures. It will also help identify the support and resources different recipients might need to handle and act on such information.*”

tożsama z definicją zawartą w Dyrektywie (projektowany art. 2 pkt 8 ustawy).

W sektorze prywatnym obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń dotyczy podmiotów prawnych, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników (art. 8 ust. 3 Dyrektywy). W sektorze publicznym państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązku ustalenia takiej procedury gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników oraz inne podmioty zatrudniające mniej niż 50 pracowników (art. 8 ust. 9 Dyrektywy).

Projekt ustawy wdraża wskazane rozwiązania (art. 20 i 21 ustawy), wprowadzając wspólny dla organizacji z sektora prywatnego i publicznego próg 50 osób wykonujących lub świadczących pracę zarobkową. Z obowiązku ustalenia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń zwolnione są też urzędy lub jednostki organizacyjne gmin lub powiatów liczących mniej niż 10 000 mieszkańców. Przewidziany w projekcie ustawy próg 50 osób odpowiada kategorii „workers”, o której mowa w Dyrektywie, i która jest szersza niż kategoria „employees”, odnoszona do osób pozostających w stosunku pracy. Dlatego też w projektowanym art. 20 i 21 posłużono się kategorią nawiązującą do definicji osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w art. 1¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854). Grupa ta obejmuje nie tylko pracowników, ale też osoby wykonujące lub świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego przewidziane w ustawie obowiązki organizacji będą wykonywać jednostki organizacyjne JST. Celem tego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, gdy procedurę zgłoszeń wewnętrznych muszą przyjąć osobno gmina (powiat, województwo) i urząd gminy (starostwo, urząd marszałkowski).

Wspomniany próg 50 osób świadczących lub wykonujących pracę zarobkową (art. 8 ust. 3 Dyrektywy) nie znajduje przy tym zastosowania do podmiotów objętych zakresem stosowania aktów Unii wymienionych w części I.B i II załącznika (art. 8 ust. 4 Dyrektywy i motyw 50 Dyrektywy).

Projektowane rozwiązania nie wyłączają możliwości przyjęcia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń w innych organizacjach, niż wymienione w ustawie, na zasadzie dobrowolności, zgodnie z motywem 49 Dyrektywy. W projekcie nie przewidziano ustanowienia dla tych organizacji „wymogów w zakresie kanałów, które byłyby mniej nakazowe niż wymogi ustanowione w Dyrektywie”.

Wewnętrzna procedura zgłaszania naruszeń powinna gwarantować ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi i innymi negatywnymi konsekwencjami zgłoszenia. Treść procedury powinna być przedmiotem uzgodnień z zakładową organizacją związkową lub – odpowiednio – z przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz organizacji, wyłonionymi w trybie przyjętym w tej organizacji. Rozwiązanie to jest zgodne z art. 8 ust. 1 Dyrektywy, który stanowi, że ustanowienie kanałów i procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych następuje po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe. Projektowany tryb ma zapewnić realny wpływ osób zatrudnionych w organizacji na treść wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń. Aby jednak nie dopuścić do sytuacji, gdy przedłużający się brak uzgodnienia uniemożliwia przyjęcie procedury, projekt ustawy przewiduje, że jeśli w ciągu 14 dni od dnia przedstawienia procedury uprawnione podmioty nie zgłoszą uwag, uznaje się, że doszło do uzgodnienia. Natomiast w sytuacji, gdy w tym terminie do uzgodnienia nie doszło w związku z rozbieżnością prezentowanych stanowisk, organizacja przekazuje projekt procedury wraz ze stanowiskiem reprezentacji pracowników Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który rozstrzyga rozbieżności w terminie 21 dni od dnia przekazania, kierując się koniecznością spełnienia wymogów wynikających z ustawy oraz realizacją celów dyrektywy 2019/1937. W takim przypadku rozstrzygnięcie Rzecznika Praw Obywatelskich jest ostateczne i nie przysługuje od niego droga sądowa.

Organizacja ma obowiązek przekazania informacji o obowiązującej wewnętrznej procedurze zgłaszania naruszeń osobom wykonującym pracę na jej rzecz, przed ich dopuszczeniem do pracy. Podobnie w przypadku osób, które ubiegają się o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, którym należy przekazać informację o tej procedurze wraz z rozpoczęciem rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

Zakres podmiotowy procedury zgłoszeń wewnętrznych powinien odpowiadać zakresowi podmiotowemu przewidzianych w ustawie gwarancji ochronnych, zgodnie z art. 3 ustawy.

Projekt ustawy określa też minimalną treść procedury zgłoszeń wewnętrznych, która powinna odpowiadać wymogom z art. 9 Dyrektywy. Procedura powinna też regulować obowiązki organizacji wynikające z art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 2-4 Dyrektywy (tj. obowiązku zachowania poufności, ochrony danych osobowych oraz dokumentowania zgłoszeń).

Zgodnie z projektowanym art. 25 ust. 1 ustawy organizacja może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu obsługi zgłoszeń podmiotowi zewnętrznemu. W takim przypadku zabezpieczenia i wymogi, o których mowa w art. 9 ust. 1 Dyrektywy stosuje się również do podmiotu, któremu

powierzono taką obsługę. Umowa o świadczenie usług w tym zakresie musi spełniać wymogi przewidziane w art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679.

Zgodnie z art. 8 ust. 6 Dyrektywy organizacje w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i prowadzenia postępowań wyjaśniających. Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązków nałożonych na te podmioty przez Dyrektywę w zakresie zachowania poufności, przekazywania sygnalistom informacji zwrotnych oraz przeciwdziałania naruszeniom. Natomiast art. 8 ust. 9 akapit 3 Dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą wprowadzić przepisy, zgodnie z którymi wewnętrzne kanały zgłoszeń mogą być wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne, zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem że są to kanały odrębne i niezależne od odpowiednich zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. W tym zakresie projektowany art. 25 ust. 6 ustawy pozwala na wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy samorządowej. Współpraca ta może objąć np. zakup odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Celem tego przepisu jest wprowadzenie do ustawy ww. postanowień Dyrektywy, przy wyraźnym rozgraniczeniu uprawnień poszczególnych administratorów w odniesieniu do przetwarzanych danych osobowych.

Zgodnie z projektowanym art. 26 ustawy organizacja ma obowiązek prowadzić rejestr zgłoszeń wewnętrznych i jest administratorem danych zgromadzonych w tym rejestrze. Wpisu do rejestru dokonuje się na podstawie zgłoszenia wewnętrznego. Ustawa określa też zakres danych, jakie mają znaleźć się w rejestrze. Dane te mogą być przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub po zakończeniu postępowania zainicjowanego tymi działaniami. Taki okres przechowywania pozostaje spójny z okresem przechowywania danych osobowych, o których mowa w projektowanym art. 5 ust. 5 ustawy.

3.7. Zgłoszenia zewnętrzne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Dyrektywy państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych oraz zapewniają tym organom odpowiednie zasoby. Wyznaczone organy powinny posiadać niezbędne uprawnienia w zakresie podejmowania działań następczych: oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu i podejmowania dalszych kroków, takich jak „wszczęcie dochodzenia wewnętrznego, postępowania wyjaśniającego, wniesienie oskarżenia lub podjęcie działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami”. Ewentualnie organy te powinny posiadać niezbędne

uprawnienia do przekazania zgłoszenia do innego organu, który dokona jego weryfikacji i zapewni podjęcie działań następczych. Zgodnie z motywem 65 Dyrektywy „gdy państwa członkowskie pragną ustanowić zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń na poziomie centralnym (...) powinny wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia w celu zapewnienia, by przestrzegane były wymogi niezależności i autonomii”.

W odniesieniu do zgłoszeń zewnętrznych Dyrektywa ustanawia w szczególności następujące wymogi:

- za przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych może odpowiadać jeden lub więcej organów – wybór należy do państw członkowskich;
- wyznaczony organ lub organy muszą być przygotowane do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych w zakresie przedmiotowym całej Dyrektywy (tj. w ramach pojęcia „naruszenia prawa”);
- obsługa zgłoszenia zewnętrznego przez właściwy organ lub organy polega na jego weryfikacji i podjęciu działań następczych lub na przekazaniu zgłoszenia do innego właściwego organu w celu podjęcia takich działań.

Biorąc powyższe pod uwagę, projekt ustawy określa wymogi dla procedury zgłoszeń zewnętrznych. Celem regulacji jest, z jednej strony, zapewnienie wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń przez organy kompetentne w sprawie, której dotyczy zgłoszenie. Z drugiej strony, uzupełniająco, przewiduje się powierzenie przyjmowania zgłoszeń jednemu organowi wsparcia, Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej też jako: „RPO” lub „Rzecznik”). Projekt przewiduje, że Rzecznik może przyjąć każde zgłoszenie zewnętrzne – także wówczas, gdy sygnalista nie potrafi ustalić innego organu publicznego właściwego do jego przyjęcia. Pozwoli to uniknąć powstania luki kompetencyjnej i opóźniania momentu przyjęcia zgłoszenia.

W zakresie wyboru organu wsparcia Dyrektywa wskazuje w motywie 64, że mogą to być „organy sądowe, regulacyjne lub nadzorcze mające kompetencje w odnośnych szczególnych dziedzinach lub organy o bardziej ogólnych kompetencjach na poziomie centralnym w ramach państwa członkowskiego, organy ścigania, organy antykorupcyjne lub rzecznicy praw obywatelskich”. Za powierzeniem tej funkcji RPO przemawia fakt, że jest to organ powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja RP. Zgodnie z art. 210 Konstytucji, RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do RPO z wnioskiem o pomoc

w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji). Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) stanowi, że RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. RPO współpracuje z innymi organami i instytucjami, m.in. z Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców, Europejskim Rzecznikiem Praw Człowieka. RPO posiada też bogate doświadczenie w obszarze ochrony praw obywatelskich na poziomie prawa krajowego i międzynarodowego. Istnieje już także praktyka powierzania RPO zadań związanych ze szczególnymi obszarami ochrony praw obywateli – Rzecznik wykonuje m.in. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji zgodnie z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

W zakresie wsparcia udzielanego przez RPO, projektowane przepisy odzwierciedlają zadania wskazane w art. 20 ust. 1 Dyrektywy. Przyjmuje się, że będzie to w szczególności zapewnienie powszechnego dostępu do informacji (w tym poprzez stronę internetową) i porad na temat praw i środków ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie. W ramach tej funkcji RPO będzie udzielał sygnalistom informacji o organach, które w zakresie realizowanych zadań mogą podjąć działania służące ochronie przed działaniami odwetowymi. Ze względu na wymóg „skuteczności” pomocy w kontaktach z odpowiednimi organami zaangażowanymi w ochronę przed działaniami odwetowymi (art. 20 ust. 1 lit. b Dyrektywy), uprawnienia RPO powinny obejmować, w odpowiednich przypadkach, także możliwość szerszego wsparcia w kontaktach z odpowiednimi organami, przynajmniej poprzez poinformowanie tych organów o dostrzeżonej konieczności objęcia sygnalisty ochroną.

W zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez RPO projektowane przepisy zakładają, że do zadań Rzecznika będzie należało przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych, ich wstępna weryfikacja oraz przekazanie organom właściwym do podjęcia działań następczych. W ograniczonym zakresie, tj. jedynie co do wniosków ze wstępnej weryfikacji zgłoszenia, organ ten przekaże zgłaszającemu informacje zwrotne. Główną rolą RPO będzie więc identyfikacja organu właściwego do merytorycznego rozpatrzenia zgłoszenia i przekazanie zgłoszenia do tego organu, celem „wszczęcia dochodzenia wewnętrznego, postępowania wyjaśniającego, wniesienia oskarżenia lub podjęcia działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami” (por. motyw 65 Dyrektywy).

Dodatkowo do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich należeć będzie: sporządzanie

i przekazywanie do Komisji Europejskiej sprawozdania za dany rok kalendarzowy, na podstawie sprawozdań organów publicznych, zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 47 ust. 5 ustawy).

Natomiast właściwość organu publicznego w odniesieniu do przyjęcia danego zgłoszenia powinna być ustalana w oparciu o przedmiot zgłoszenia. Aby ułatwić ustalenie organu właściwego – odpowiednio przez sygnalistę, lub przez RPO – projekt ustawy upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wyznaczającego właściwość organów w zakresie przyjmowania zgłoszeń, w granicach przyznanych im ustawowych kompetencji. Ewentualne spory o właściwość między organami publicznym albo między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a organami publicznymi rozstrzygać powinien Prezes Rady Ministrów w ciągu 5 dni od dnia wpłynięcia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Projekt przewiduje, że rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów jest ostateczne i nie przysługuje od niego odwołanie.

Rodzaj działań następczych powinien zależeć od charakteru naruszenia i mieścić się w zakresie kompetencji danego organu publicznego.

3.8. Organ publiczny

Zgodnie z art. 11 Dyrektywy państwo członkowskie wyznacza organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych. W projekcie ustawy „organy publiczne” zdefiniowano jako naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej oraz inne organy państwowe, wójt, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa oraz regionalne izby obrachunkowe, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wynikających z ich właściwości ustrojowej, wskazane w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów.

W tym sensie właściwość organów publicznych może kształtować się następująco:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- Agencja Wywiadu – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie naruszeń związanych z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także w związku z naruszeniami dot. działalności godzącej w interesy

ekonomiczne państwa.

- Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie naruszeń związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, a także w związku z działalnością organów ochrony zabytków;
- Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie naruszeń związanych ze zdrowiem zwierząt i zdrowiem publicznym w zakresie weterynarii oraz funkcjonowania Inspekcji Weterynaryjnej;
- Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wprowadzaniem do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oraz środków;
- Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz działalnością Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych oraz obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z nadzorem i kontrolą nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, działalnością administracji architektoniczno-budowlanej oraz działalnością nadzoru budowlanego;
- Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną roślin przed agrofagami, zapobieganiem zagrożeniom związanym z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem tych środków, wytwarzaniem i oceną materiału siewnego oraz obrotem tym materiałem w zakresie określonym w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. z 2021 r. poz. 129) oraz nadzorem nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy dotyczących stosowania materiału siewnego, kontrolą upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, monitorowaniem zużycia środków ochrony roślin, wprowadzaniem do obrotu nawozów,

nawozów oznaczonych znakiem "NAWÓZ WE" i środków wspomagających uprawę roślin oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa;

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska, przestrzeganiem decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, przestrzeganiem przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, eksploatacją oraz instalacją urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzeganiem przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, przestrzeganiem przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, postępowań z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, z wyłączeniem systemów ochrony przeciwpożarowej i gaśnic zawierających te substancje lub gazy, przestrzeganiem w zakresie wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami, w tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska, przestrzeganiem przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, przestrzeganiem przepisów o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, przestrzeganiem przepisów o bateriach i akumulatorach, przestrzegania przepisów związanych z odpadami kontrolą przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska oraz działaniem organów Inspekcji Ochrony Środowiska;
- Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie morskim i o organizacji rynku rybnego;
- Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z higieną środowiska, higieną pracy w zakładach pracy, higieną radiacyjną, higieną procesów nauczania i wychowania, higieną wypoczynku i rekreacji, warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunkami, higieniczno-sanitarnymi, jakie

powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;

- Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz działaniami Inspekcji Transportu Drogowego;
- Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z walką z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz działaniami Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Główny Policji – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działaniem Policji;
- Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną granicy państwowej, kontrolą ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz działaniem Straży Granicznej;
- Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń w sektorze bankowym oraz sektorze kas spółdzielczych, rynkach kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, działalności instytucji płatniczych i biur usług płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego;
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie zgłoszeń dotyczących wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji;
- Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów oraz działalnością sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością firm audytorskich, działalnością Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, działalnością firm audytorskich zatwierdzonych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie Unii Europejskiej działalnością jednostek audytorskich pochodzących z państwa trzeciego;

- Państwowa Inspekcja Pracy – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej;
- Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem prawa wyborczego i działaniem organów wyborczych;
- Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wywozem i przywozem niebezpiecznych chemikaliów, z detergentami, a także zadaniami, o których mowa w przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i innych nałożonych na niego przez ministra zdrowia;
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie zgłoszeń dotyczących w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych i zasad wydatkowania środków publicznych;
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z rynkiem usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z lotnictwem cywilnym;
- Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną danych osobowych.
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w zakresie zgłoszeń dotyczących czynów nieuczciwej konkurencji, naruszeń praw konsumentów oraz nieuczciwych praktyk rynkowych;
- Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z dopuszczaniem do obrotu produktów leczniczych, dopuszczaniem do obrotu weterynaryjnych produktów leczniczych udostępnianiem na rynku i stosowaniem produktów biobójczych badaniami klinicznymi, w tym badaniami klinicznymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi, wyposażeniem wyrobów medycznych, systemami i zestawami zabiegowymi, produktami niemającymi przewidzianego zastosowania medycznego, w tym ich badaniami klinicznymi, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi wyrobami medycznymi do diagnostyki in vitro i wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, w tym ich badaniami działania, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do

obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi;

- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką paliwami i energią oraz promowaniem konkurencji w tych sektorach;
- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z regulacjami transportu kolejowego, licencjonowaniem transportu kolejowego, nadzorem technicznym nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwem ruchu kolejowego, interoperacyjnością i spójnością techniczną transportu kolejowego oraz licencjami i świadectwami maszynistów;
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z zamówieniami publicznymi;
- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką złożami kopalin oraz nadzorem górniczym, a także działaniami organów nadzoru górniczego;
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z działaniem oraz funkcjonowaniem Sił Zbrojnych i sytuacją żołnierzy;
- Prokurator Generalny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem prokuratury;
- Rzecznik Finansowy – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych ochroną klientów podmiotów rynku finansowego;
- Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami dzieci;
- Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń praw małych i średnich przedsiębiorców;
- Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami pacjenta;
- Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wjazdem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdem przez to terytorium, pobytem na nim i wyjazdu z niego, nadawaniem statusu uchodźcy, udzielaniem ochrony uzupełniającej, udzielaniem cudzoziemcom azylu oraz udzielaniem ochrony czasowej;
- Szef Służby Cywilnej – w zakresie zgłoszeń dotyczących działalności i funkcjonowania

służby cywilnej w szczególności praw członków korpusu służby cywilnej;

- Wojewodowie – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

W przypadku, gdy zgłoszenie nie będzie mieścić się we właściwości żadnego z wymienionych organów, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia będzie Prokurator Generalny.

Właściwy organ publiczny będzie zobowiązany do:

- 1) przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego;
- 2) dokonania wstępnej weryfikacji zgłoszenia, polegającej na ustaleniu, czy dotyczy ono informacji o naruszeniu prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie – do ustalenia organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych;
- 3) rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu;
- 4) przekazania zgłoszenia zewnętrznego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż w terminie 30 dni, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych (jeśli zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu) oraz poinformowania o tym sygnalisty;
- 5) podjęcia działań następczych z zachowaniem należytej staranności;
- 6) przekazania sygnaliście informacji zwrotnej.

W zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie do postępowania przed organami publicznymi należy stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Właściwy organ publiczny będzie także zobowiązany do potwierdzenia otrzymania zgłoszenia na podany przez sygnalistę adres do kontaktu, niezwłocznie (nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia), chyba że zgłaszający wystąpił wyraźnie z odmiennym wnioskiem w tym zakresie, dokonał zgłoszenia anonimowego lub istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia zagroziłoby ochronie tożsamości sygnalisty (projektowany art. 35), np. gdy sygnalista jako adres do kontaktu podał adres poczty

elektronicznej z serwera pocztowego należącego do pracodawcy. Za pośrednictwem adresu do kontaktu organ publiczny będzie też mógł zwrócić się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje dotyczące naruszenia (projektowany art. 37 ust. 1).

Właściwy organ publiczny powinien przekazywać właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii Europejskiej informacje zawarte w zgłoszeniu w celu prowadzenia działań następczych w trybie stosowanym przez te instytucje, organy lub jednostki, jeżeli przewidują to przepisy odrębne (projektowany art. 37 ust. 4). Przekazanie informacji powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Zgodnie bowiem z motywem 71 dyrektywy 2019/1937, jeżeli jest to przewidziane w prawie unijnym lub krajowym, właściwe organy powinny przekazywać sprawy lub istotne informacje na temat naruszeń instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, w tym OLAF i Prokuraturze Europejskiej (EPPO), bez uszczerbku dla możliwości zwrócenia się bezpośrednio do takich organów lub jednostek organizacyjnych przez sygnalistę.

Projekt ustawy przewiduje też, że organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych wydaje sygnaliście zaświadczenie, w którym potwierdza, że podlega on ochronie określonej w ustawie (projektowany art. 36). Zaświadczenie będzie wydawane w trybie przewidzianym w KPA.

Właściwy organ publiczny będzie także zobowiązany do prowadzenia rejestru zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 44), do sporządzania sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych i przekazywania go do Rzecznika Praw Obywatelskich w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, za jaki jest sporządzane (projektowany art. 45), do umieszczenia na swojej stronie podmiotowej, w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty, określonych ustawą informacji (projektowany art. 46), a także do przeprowadzania raz na trzy lata przeglądu procedury zewnętrznej oraz dostosowania tej procedury do wyników dokonanego przeglądu oraz nabytego doświadczenia (projektowany art. 47).

Ze względu na obowiązek składania corocznych sprawozdań do Rzecznika Praw Obywatelskich z danymi statystycznymi opracowanymi na podstawie prowadzonych rejestrów, zgodnie z projektowanym art. 43 okres przechowywania tych danych wynosi 3 lata po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami. Jest to okres niezbędny dla zrealizowania tego obowiązku.

Wymienione regulacje mają na celu realizację postanowień zawartych w art. 13–14 oraz

w art. 27 ust. 2 Dyrektywy.

3.9. Ujawnienie publiczne.

Spośród trybów przekazywania informacji o naruszeniach ujawnienie publiczne, zdefiniowane w projekcie ustawy jako dokonane w dobrej wierze podanie ich do wiadomości publicznej, ma najdalej idące skutki. Do ujawnienia publicznego mogą służyć takie środki komunikacji, jak social media, media tradycyjne (telewizja, prasa), czy też zwrócenie się do podmiotu innego niż organizacja lub organ publiczny, np. do organizacji pozarządowej.

Projektowana ustawa przewiduje, że ujawnienie publiczne jest dopuszczalne, jeśli uprzednio sygnalista:

- 1) dokonał zgłoszenia wewnętrznego, a następnie zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie, a organizacja i organ publiczny nie podjęły odpowiednich działań następczych;
- 2) dokonał bezpośrednio zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminie określonym w ustawie, a organ publiczny nie podjął odpowiednich działań następczych;
- 3) ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, w szczególności gdy istnieje ryzyko nieodwracalnej szkody;
- 4) ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że dokonanie zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego narazi go na działania odwetowe;
- 5) ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między organem publicznym a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy, lub udziału organu publicznego w naruszeniu.

Co ważne, zgodnie z projektowanym art. 51 ustawy, ujawnienie publiczne nie może obejmować informacji niejawnych, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756, 1030 i 1532) oraz informacji w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu art. 7 pkt 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605). W wyjątkowych przypadkach ujawnienie publiczne może obejmować informacje niejawne

o klauzuli „poufne” lub „zastrzeżone” lub informacje w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, chyba że są objęte klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” – lecz tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zapobieżenia wystąpieniu szkody w wielkich rozmiarach, naruszeniu porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 Dyrektywy, w sytuacji, gdy osoba zgłosi się bezpośrednio do prasy, z pominięciem zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego, i nie zachodzi okoliczność uprawniająca do dokonania ujawnienia publicznego, osoba ta nie jest sygnalistą, ale zyskuje ochronę wynikającą z zasad ochrony źródeł dziennikarskich, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914). Działanie takie działanie nie kwalifikuje się jako ujawnienie publiczne. W takim przypadku osoba, która zgłasza się bezpośrednio do prasy nie zyskuje ochrony wynikającej z ustawy o ochronie sygnalistów, lecz z ustawy – Prawo prasowe.

3.10. Przepisy karne.

W ramach przepisów karnych proponuje się typizację czynów zabronionych, których obowiązek wprowadzenia do krajowego systemu prawnego wynika wprost z art. 23 Dyrektywy. Czyny zabronione przez projektowaną ustawę obejmują:

- ujawnienie tożsamości sygnalisty lub osoby z nim powiązanej;
- nieustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych lub ustalenie procedury niespełniającej wymogów ustawowych;
- podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej;
- działanie sygnalisty w złej wierze, tj. ze świadomością nieprawdziwości przekazywanych informacji.

Jako że czyny te charakteryzują się podobnym stopniem społecznej szkodliwości, przyjęto jednolite ustawowe zagrożenie karą – w typie podstawowym przestępstwa te są zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 2, a w przypadku typów kwalifikowanych (przez uporczywość lub użycie przemocy, groźby bezprawnej lub podstęp) – karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Wyjątkiem jest dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego ze świadomością, że zgłaszane naruszenie nie miało miejsca, które jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności do lat 2.

3.11. Przepisy zmieniające.

W ramach przepisów zmieniających wprowadza się:

- zmianę w KPC, która określa podstawy proceduralne dla obowiązków materialnych wynikających z ustawy;
- zmianę w ustawie o RPO, która ma charakter wynikowy;
- zmiany w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które mają zapewniać zwolnienie z opłat sądowych dla sygnalistów, którzy wnoszą do sądu powództwa mające zapewnić im ochronę wynikającą z ustawy;
- zmiany w ustawie o finansach publicznych, które wskazują kierownika jednostki jako odpowiedzialnego za ustalenie i nadzorowanie procedur zgłoszeń naruszeń;
- zmianę w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, które zapewniają sygnaliście bezpłatną pomoc prawną;
- zmiany w Kodeksie karnym, które wprowadzają kontratypy wobec przestępstw, których popełnienie może być zarzucane sygnalistom (zniesławienie i fałszywe oskarżenie), a także wyłączenie karalności w przypadku informacji o płatnej protekcji oraz jedną zmianę wynikową. Kontratypy dotyczące działań sygnalisty mogą mieć szczególne znaczenie w sytuacji, gdy informacje przekazane przez sygnalistę w dobrej wierze ostatecznie okazały się nieprawdziwe. Obowiązek wprowadzenia tego rodzaju kontratypów wynika wprost z Dyrektywy. Ponadto zdecydowano się wprowadzić także 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. Celem tego rozwiązania, podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów Kodeksu karnego (m.in. art. 229 § 6), jest rozbicie solidarności przestępczej między udzielającym korzyści lub obietnicy a podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy. Przepis ten może przyczynić się do zwiększenia wykrywalności przestępstw korupcyjnych;
- zmiany w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, polegające na stworzeniu możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, któremu można przypisać odpowiedzialność za naruszenia praw sygnalisty. Projektowane zmiany wprowadzają wyjątek od zasady prejudykatu – podmiot zbiorowy będzie mógł być ścigany za przestępstwa przeciwko prawom sygnalistów bez uprzedniego skazania osoby fizycznej,

która była sprawcą bezpośrednim. Jest to rozwiązanie analogiczne do funkcjonujących już rozwiązań dotyczących przestępstw środowiskowych.

3.12. Przepisy dostosowujące i przepis o wejściu w życie

Ponieważ w marcu 2023 r. Komisja Europejska wystąpiła do TSUE z wnioskiem o nałożenie kar finansowych na Polskę (sprawa o sygn. C-147/23), w związku z brakiem terminowej implementacji Dyrektywy, w zakresie wejścia w życie ustawy konieczne jest wypracowanie rozwiązań kompromisowych, które – z jednej strony – umożliwią jej rychłe przyjęcie i uniknięcie nałożenia kar finansowych przez UE, a z drugiej – zapewnią adresatom projektowanych przepisów odpowiedni czas na przygotowanie się do realizacji nowych obowiązków.

Dlatego też proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2024 r. Termin ten określono zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 20 Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych precyzuje niektóre terminy w zakresie projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów (M.P. poz. 205).

Ponadto, biorąc pod uwagę złożony i czasochłonny charakter procesów dostosowawczych w organizacjach, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, proponuje się wprowadzenie 6-miesięcznego terminu na realizację nowych obowiązków, liczonego od dnia wejścia w życie ustawy. Okres ten umożliwi przedsiębiorcom i organom publicznym odpowiednie zaprojektowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń, a także zapewni właściwym organom czas niezbędny do opracowania i uruchomienia zewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń.

Z tych samych powodów proponuje się, aby obowiązki sprawozdawcze nakładane ustawą na Rzecznika Praw Obywatelskich, które dotyczą zgłoszeń nieprawidłowości otrzymanych przez właściwe organy, były realizowane począwszy od roku następującego po roku wejścia w życie ustawy - w przypadku sprawozdania składanego Komisji Europejskiej, a w przypadku sprawozdania z funkcjonowania ustawy przedkładanego Sejmowi – począwszy od roku następującego po dwóch latach od dnia wejścia w życie ustawy. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich czasu potrzebnego na zebranie miarodajnych danych o funkcjonowaniu wprowadzanych ustawą rozwiązań.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Zapewnienie należytej ochrony sygnalistom będzie miało długofalowe skutki społeczne. Przeprowadzone w ostatnich kilku latach kampanie społeczne upowszechniły termin

„sygnalista”, używany na określenie osoby zgłaszającej naruszenia zaobserwowane w środowisku zawodowym. Wzrosła też społeczna świadomość roli sygnalistów i pozytywnego wpływu zgłaszania naruszeń na funkcjonowanie organizacji oraz w procesie egzekwowania prawa, w tym wykrywania naruszeń. Działalność sygnalistów przestaje być kojarzona z „donosicielstwem”. Jej ustawowe uregulowanie dodatkowo wzmocni ten pozytywny efekt. W tym zakresie projekt ustawy może realizować funkcję komunikacyjną – nie tylko określa normy postępowania, ale też wskazuje jako pożądane określone wartości i postawy²⁹. Co więcej, efektywne wdrożenie i funkcjonowanie wewnętrznych i zewnętrznych kanałów komunikacji doprowadzi do lepszej wykrywalności naruszeń prawa, w szczególności przestępstw korupcyjnych. Wykrywalność ta jest obecnie w Polsce bardzo niska – z Indeksu Percepcji Korupcji 2022 wynika, że Polska zajmuje pod tym względem dalekie, 23. miejsce w regionie krajów Europy Zachodniej/UE (na 31). Wdrożenie kanałów zgłaszania nieprawidłowości wzmocni też konkurencyjność polskiej gospodarki i firm, w tym pod kątem ich atrakcyjności dla pracowników (zapewnią ochronę pracownikom i są elementem promocji kultury uczciwości). Projektowana ustawa zapewni też polskim przedsiębiorstwom lepszą pozycję w relacjach z zagranicznymi kontrahentami, co może pozytywnie przełożyć się na obrót gospodarczy z zagranicą. Ponadto efektywne rozwiązania wewnętrzne z zakresu zgłaszania nieprawidłowości, których wysoki standard wyznacza projektowana ustawa, pozytywnie wpłyną na wartość polskich spółek publicznych, jako jeden z elementów obowiązkowego raportowania ESG.

Wprowadzenie przepisów o ochronie sygnalistów z perspektywy prawnej może doprowadzić do zwiększenia liczby spraw wpływających do sądów powszechnych, w szczególności sądów pracy. Na obecnym etapie prac nie sposób oszacować spodziewanego zwiększenia obciążenia sądów powszechnych.

5. Źródła finansowania

Źródłem finansowania kosztów dostosowania się organów władzy publicznej do zadań i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy będzie budżet państwa. Budżet państwa - rezerwa celowa pozycja 86 - Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania. Ewentualne wydatki związane z systemem teleinformatycznym oraz pozostałe koszty wynikające z projektowanej ustawy zostaną sfinansowane w ramach limitu

²⁹ Zob. w sprawie roli tekstu prawnego w komunikacji ze społeczeństwem, wpływu na postawy społeczne oraz konotowanie moralnej mocy obowiązywania prawa i etycznych zasad „słusznego” prawa M.T. Lisisowa, *Komunikacyjna teoria języka prawnego*. Poznań 2016. W kontekście prawa karnego, zob. R.A. Duff, *Punishment, Communication, and Community*, Oxford 2003.

wydatków części 8 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

6. Inne oświadczenia

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, tj. implementacji Dyrektywy, gdyż wymaga ona transpozycji w formie ustawy.

Projektowana ustawa, nakładając nowe obowiązki na przedsiębiorców będzie miała ograniczony wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców, jako że obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłoszeń dotyczyć będzie wyłącznie przedsiębiorców zatrudniających co najmniej 50 osób wykonujących pracę zarobkową (z wyjątkiem instytucji finansowych). Przepisy będą miały zastosowanie do średnich i dużych przedsiębiorców, którzy będą mieli obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłoszeń – co wynika wprost z Dyrektywy. Pod kątem zakresu podmiotowego projektowana ustawa nakłada obowiązki niezbędne do osiągnięcia celów implementowanej Dyrektywy.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Przewidywane w projekcie rozwiązania nie stanowią zagrożeń korupcyjnych.

Projekty aktu wykonawczego

W związku z upoważnieniem ustawowym zawartym w projektowanym art. 28 ust. 8 ustawy dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego wykaz organów publicznych właściwych do prowadzenia postępowania w sprawie zgłoszeń zewnętrznych, przedstawiamy dwie propozycje uregulowania tej kwestii. W związku ze złożonością materii autorzy projektu mają świadomość, iż istnieje wiele możliwych technik legislacyjnych, w tym zamieszczenie katalogu organów w przepisie o rangi ustawowej, niemniej potrzeba stworzenia tego rodzaju katalogu jest niezwykle istotna i była wiele razy podnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Każda z propozycji posługuje się inną techniką legislacyjną (odesłaniem dynamicznym do przepisów ustrojowych danego organu lub opisem właściwości), niemniej obie mają za cel stworzenie zamkniętego katalogu organów publicznych, do których Rzecznik Praw Obywatelskich będzie kierował przyjęte zgłoszenia zewnętrzne, a sygnalista będzie mógł zwrócić się bezpośrednio ze zgłoszeniem zewnętrznym. Przewidują one także wskazanie zakresu przedmiotowego, w ramach którego dany organ będzie odpowiedzialny za rozpatrywanie zgłoszeń, zgodnie z upoważnieniem ustawowym. Odpowiada to standardom ścisłego określania kompetencji i zadań organów władzy publicznej, które wynikają z zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji).

ROZPORZĄDZENIE
RADY MINISTRÓW

z dnia 2024 r.

**w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia
zewnętrznego**

Na podstawie art. 28 ust. 8 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz.)
zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Organami publicznymi właściwymi do rozpatrzenia zgłoszeń zewnętrznych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów są:

- 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1136, 1834 i 1860);
- 2) Agencja Wywiadu – w zakresie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 3) Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1900 oraz z 2023 r. poz. 240, 347, 1723, 1834 i 1860);
- 4) Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie, o którym mowa w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904);
- 5) Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 12);
- 6) Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, 1285, 1723 i 1843);
- 7) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1980);

- 8) Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie, o którym mowa w art. 108 ust. 1, art. 109 oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023 r. poz. 605, 650, 1859 i 1938);
- 9) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie, o którym mowa w art. 82b oraz art. 84 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.³⁰⁾);
- 10) Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie, o którym mowa w art. 2 oraz art. 6 ust. 1–4 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1992);
- 11) Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1–4 oraz 4a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2023 r. poz. 824, 1195 i 1719)'
- 12) Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2023 r. poz. 475, 1273 i 2005);
- 13) Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie, o którym mowa w art. 1–6 ustawy z dnia z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 338 i 1688);
- 14) Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie, o którym mowa w art. 48, art. 50 i art. 52 ust. 1 z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2022 r. poz. 2201 z późn. zm.³¹⁾);
- 15) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie, o którym mowa w art. 1 oraz art. 10 ust. 1–4 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969 oraz z 2023 r. poz. 240, 347, 641, 1088 i 1560);
- 16) Komendant Główny Policji – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm.³²⁾);
- 17) Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2–2b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, 1088, 1489, 1723, 1860 i 2608);
- 18) Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie, o którym mowa w art. 131 ust. 1 i 2 oraz art. 141a oraz art. 141f art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2023

³⁰⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 553, 967, 1506, 1597, 1681, 1688, 1762, 1890, 1963 i 2029.

³¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 760, 919, 1123, 1193, 1195, 1523 i 1720.

³²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 185, 240, 289, 347, 535, 641, 1088 i 1860.

- r. poz. 2488) art. 3 i art. 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 188 i 1723), art. 3a-4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 753, 825, 1705, 1723 i 1843), art. 89 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1015, 1723 i 1843);
- 19) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319 oraz z 2006 r. poz. 1471);
 - 20) Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
 - 21) Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie, o którym mowa w art. 88 i art. 90 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym;
 - 22) Państwowa Inspekcja Pracy w zakresie, o którym mowa w art. 1 oraz art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1614 oraz z 2023 r. poz. 1523) oraz art. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 1614 oraz z 2023 r. poz. 1523);
 - 23) Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie, o którym mowa w art. 157 § 1 oraz art. 160 § 1–3a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408);
 - 24) Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie, o którym mowa w art. 5 oraz 12 ust. 1 z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1816);
 - 25) Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie, o którym mowa w art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
 - 26) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie, o którym mowa w art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 34) oraz art. 122 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640);
 - 27) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie, o którym mowa w art. 20 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1–2e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110);
 - 28) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
 - 29) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – art. 29 ust. 1–2a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 1705);

- 30) Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1223);
- 31) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, z późn. zm. ³³⁾);
- 32) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1–3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, 1720 i 2029);
- 33) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie, o którym mowa w art. 466 ust. 1, art. 469 oraz art. 471 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 i 1720);
- 34) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie, o którym mowa w art. 165 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, 1688 i 2029);
- 35) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, o którym mowa w art. 134 ust. 1, 2 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 oraz z 2023 r. poz. 347, 641, 1615, 1834 i 1872);
- 36) Prokurator Generalny – w zakresie, o którym mowa w art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, 1429 i 1860);
- 37) Rzecznik Finansowy – w zakresie, o którym mowa w art. 11 oraz art. 17 ust. 1 i 2 z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1809, 1723 i 1843);
- 38) Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2023 r. poz. 292);

³³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 1723, 2127, 2243, 2370 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 295, 1506, 1597, 1681, 1688, 1693, 1762, 1785 i 2029.

- 39) Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 oraz art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668);
- 40) Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie, o którym mowa w art. 41 oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2023 r. poz. 1545, 1675, 1692 i 1972);
- 41) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. – w zakresie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519. 185 i 547);
- 42) Szef Służby Cywilnej – w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz art. 15a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691 oraz 2023 r. poz. 1195 i 1598);
- 43) Wojewodowie – w zakresie, o którym mowa w art. 3, art. 22, art. 23, art. 28 i art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

2. W przypadku, gdy zgłoszenie nie mieści się we właściwości żadnego z organów publicznych, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia jest Prokurator Generalny.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.

ROZPORZĄDZENIE

RADY MINISTRÓW

z 2024 r.

w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego

Na podstawie art. 28 ust. 8 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz.)
zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Organami publicznymi właściwymi do rozpatrzenia zgłoszeń zewnętrznych, o
których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów są:

- 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- 2) Agencja Wywiadu – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- 3) Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie naruszeń związanych z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także w związku z naruszeniami dot. działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;
- 4) Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie naruszeń związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, a także w związku z działalnością organów ochrony zabytków;
- 5) Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie naruszeń związanych ze zdrowiem zwierząt i zdrowiem publicznym w zakresie weterynarii oraz funkcjonowania Inspekcji Weterynaryjnej;
- 6) Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oraz środków;
- 7) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz działalnością Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- 8) Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych

- weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych oraz obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej;
- 9) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z nadzorem i kontrolą nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, działalnością administracji architektoniczno-budowlanej oraz działalnością nadzoru budowlanego;
 - 10) Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną roślin przed agrofagami, zapobieganiem zagrożeniom związanym z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem tych środków, wytwarzaniem i oceną materiału siewnego oraz obrotem tym, nadzorem nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy dotyczących stosowania materiału siewnego, kontrolą upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, monitorowaniem zużycia środków ochrony roślin, wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem "NAWÓZ WE" i środków wspomagających uprawę roślin oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
 - 11) Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska, przestrzeganiem decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, przestrzeganiem przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, eksploatacją oraz instalacją urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzeganiem przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, przestrzeganiem przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi;
 - 12) Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie morskim i o organizacji rynku rybnego;
 - 13) Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z higieną środowiska, higieną pracy w zakładach pracy, higieną radiacyjną, higieną procesów

nauczania i wychowania, higieną wypoczynku i rekreacji, warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunkami, higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;

- 14) Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz działaniami Inspekcji Transportu Drogowego;
- 15) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z walką z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, funkcjonowaniem krajowego systemem ratowniczo-gaśniczego oraz działaniami Państwowej Straży Pożarnej;
- 16) Komendant Główny Policji – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działaniem Policji;
- 17) Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną granicy państwowej, kontrolą ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz działaniem Straży Granicznej;
- 18) Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń w sektorze bankowym oraz sektorze kas spółdzielczych, rynkach kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, działalności instytucji płatniczych i biur usług płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego;
- 19) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie zgłoszeń dotyczących wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz pluralistycznego charakter radiofonii i telewizji;
- 20) Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów oraz działalnością sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 21) Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością firm audytorskich, działalnością Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, działalnością firm audytorskich zatwierdzonych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie Unii Europejskiej działalnością jednostek audytorskich pochodzących z państwa trzeciego;

- 22) Państwowa Inspekcja Pracy – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej;
- 23) Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem prawa wyborczego i działaniem organów wyborczych;
- 24) Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wywozem i przywozem niebezpiecznych chemikaliów, z detergentami, a także zadaniami, o których mowa w przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i innych nałożonych na niego przez ministra zdrowia;
- 25) Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie zgłoszeń dotyczących w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych i zasad wydatkowania środków publicznych;
- 26) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z rynkiem usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- 27) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z lotnictwem cywilnym;
- 28) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną danych osobowych;
- 29) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w zakresie zgłoszeń dotyczących czynów nieuczciwej konkurencji, naruszeń praw konsumentów oraz nieuczciwych praktyk rynkowych;
- 30) Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z dopuszczaniem do obrotu produktów leczniczych, dopuszczaniem do obrotu weterynaryjnych produktów leczniczych udostępnianiem na rynku i stosowaniem produktów biobójczych badaniami klinicznymi, w tym badaniami klinicznymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi, wyposażeniem wyrobów medycznych, systemami i zestawami zabiegowymi, produktami niemającymi przewidzianego zastosowania medycznego, w tym ich badaniami klinicznymi, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi wyrobami medycznymi do diagnostyki in vitro i wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, w tym ich badaniami działania, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi;
- 31) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką paliwami i energią oraz promowaniem konkurencji w tych sektorach;

- 32) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z regulacjami transportu kolejowego, licencjonowaniem transportu kolejowego, nadzorem technicznym nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwem ruchu kolejowego, interoperacyjnością i spójnością techniczną transportu kolejowego oraz licencjami i świadectwami maszynistów;
- 33) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z zamówieniami publicznymi;
- 34) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką złożami kopalin oraz nadzorem górniczym, a także działaniami organów nadzoru górniczego;
- 35) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z działaniem oraz funkcjonowaniem Sił Zbrojnych i sytuacją żołnierzy;
- 36) Prokurator Generalny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem prokuratury oraz w zakresie zgłoszeń niestrzeżonych dla innych organów publicznych;
- 37) Rzecznik Finansowy – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych ochroną klientów podmiotów rynku finansowego;
- 38) Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami dzieci;
- 39) Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń praw małych i średnich przedsiębiorców;
- 40) Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami pacjenta;
- 41) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wjazdem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdem przez to terytorium, pobytem na nim i wyjazdu z niego, nadawaniem statusu uchodźcy, udzielaniem ochrony uzupełniającej, udzielaniem cudzoziemcom azylu oraz udzielaniem ochrony czasowej;
- 42) Szef Służby Cywilnej – w zakresie zgłoszeń dotyczących działalności i funkcjonowania służby cywilnej w szczególności praw członków korpusu służby cywilnej;
- 43) Wojewodowie – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

2. W przypadku, gdy zgłoszenie nie mieści się we właściwości żadnego z organów publicznych, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia jest Prokurator Generalny.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.