



30 stycznia 2024

Ochrona sygnalistów

Rząd, po apelu organizacji pozarządowych, spowolnił prace nad ustawą o sygnalistach. Chodzi w nim o implementację unijnej dyrektywy 2019/1937, którą Polska powinna była wdrożyć do 17 września 2021 r. Nowa ekipa początkowo uznała, że należy szybko, żeby nie płać kar, przyjąć z niewielkimi zmianami projekt odziedziczony po poprzednikach. Rzecz w tym, że projekt przygotowany przez rząd Zjednoczonej Prawicy był szeroko krytykowany, a pilny tryb procedowania propozycji wykluczał konsultacje społeczne. Pomijał też fakt istnienia [społecznego projektu ustawy o ochronie sygnalistów](#).



Po co chronić sygnalistów? Jak robić to skutecznie?

W każdej organizacji może dojść do nieprawidłowości, które szkodzą lub zagrażają interesowi publicznemu. Dotyczy to zarówno podmiotów działających w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

Osoby zgłaszające w interesie publicznym nieprawidłowości w swoich miejscach pracy nazywane są sygnalistami (ang. whistleblowers). Prawo nie chroni ich dostatecznie, narażone są więc na ataki odwetowe, mimo że często działają w interesie publicznym.

Ekspert Fundacji Batorego wraz z kilkoma innymi organizacjami w latach 2018-2019 opracowali społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów. Gdy rząd wrócił do projektu pozostawionego przez poprzedników społeczny projekt został zaktualizowany. Jego [nowa wersja](#) dostępna jest na stronie Fundacji Batorego wraz z [uzasadnieniem](#).

Uwzględnia on:

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

Rozwiązania zawarte w projekcie społecznym projekcie ustawy o sygnalistach

Sygnalista czy „osoba zgłaszająca naruszenie”?

Jak należy nazywać osoby zgłaszające problem? „Osobami zgłaszającymi naruszenia prawa”, jak proponował rząd? Czy taka nazwa przebiega się do świadomości publicznej? Czy „sygnaliści” rozumieją, że prawo ich chroni?

1. Projekt społeczny używa pojęcia „sygnalista”. Pojęcie to już się zakorzeniło w świadomości obywateli i w języku, m.in. dzięki kampaniom, których celem było przewyciężenie negatywnego społecznego odbioru sygnalistów oraz wskazywanie na korzyści płynące z zapewnienia im odpowiedniej ochrony.
2. Projekt społeczny unika mechanicznego powtarzania pojęć z Dyrektywy 2019/1937 – zwłaszcza tam, gdzie istnieją pojęcia lepiej osadzone w języku polskim lub w polskim systemie prawa.

Czy sygnalista musi znać się na prawie?

Czy należy od „sygnalisty” wymagać minimalnej wiedzy prawnej tak, by rozróżniał, która nieprawidłowość podlega zgłoszeniu, a która nie?

1. Projekt rządowy wyliczał obszary regulacji, których naruszenie mogłoby być przedmiotem zgłoszenia (i przesłanką do objęcia sygnalisty ochroną).
2. Jednak na sygnalistów nie należy przerzucać ciężaru oceny, czy dane naruszenie kwalifikuje się do zgłoszenia w ramach ustawy, czy nie. W projekcie obywatelskim zaproponowano więc objęcie ochroną osób zgłaszających naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale też regulacji wewnętrznych (kodeksów etycznych, regulaminów, procedur postępowania) oraz kodeksów dobrych praktyk, do przestrzegania których organizacja się zobowiązała.
3. Projekt społeczny wychodzi tu poza Dyrektywę, ale ta pozostawiła w tej materii państwom członkowskim swobodę, ponieważ sama ustanawia standard minimum.

Jak ułatwić organizacjom korzystanie z wiedzy sygnalistów?

Jak powinna wyglądać procedura zgłaszania nieprawidłowości, by firmy i instytucje reagowały na sygnały? W którym momencie zgłoszenie sygnalisty staje się publiczne? W jaki sposób zapewnić jej skuteczną ochronę, jeśli zgłaszane nieprawidłowości nie są publicznie znane?

1. Projekt społeczny priorytetyzuje korzystanie zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Sygnalista mógłby z tego kroku zrezygnować, gdyby było to w sposób oczywisty niecelowe lub wiązało się z wysokim prawdopodobieństwem działań odwetowych. Taki przepis zachęcałby organizacje do przyjmowania procedur zgłoszeń wewnętrznych, a także ograniczał obciążenie organów publicznych, które miałyby przyjmować zgłoszenia w kroku drugim.
2. Projekt rządowy zakładał, że zgłoszenie w organizacji można byłoby pominąć. Tymczasem Dyrektywa 2019/1937 wskazuje, że należy tworzyć warunki, by zgłaszanie nieprawidłowości następowało w samej organizacji. Powinno jej zależeć, by samodzielnie zaradzić problemowi. Powinno więc też dbać o to, by osoba dokonująca zgłoszenia nie bała się działań odwetowych. W ten sposób prawo o sygnalistach poprawiłoby sposób przestrzegania prawa w krajach UE.

3. Wedle projektu obywatelskiego publiczne ogłoszenie problemu byłoby krokiem ostatecznym – gdy nie zadziałałyby kanały wewnątrz organizacji i poprzez instytucje publiczne.

Kto powinien zająć się zgłoszeniami, które organizacja zlekceważyła?

Jaka instytucja publiczna powinna rozpatrywać zgłoszenia w kroku drugim? Projekt rządowy zakładał, że będzie to Państwowa Inspekcja Pracy – pokazywało to, w jak ograniczony sposób projekt miał realizować cel Dyrektywy. Ostatecznie pojawiła się w projekcie instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak nie określono kryteriów, jakimi Rzecznik powinien kierować się przy przekazywaniu zgłoszeń do „właściwych organów”.

Rozwiązanie:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja RP. Ma też bogate doświadczenie w obszarze ochrony praw obywatelskich. Dlatego projekt obywatelski wskazuje na znaczenie RPO, ale daje też narzędzia do jego skutecznej pracy.
2. Jednocześnie – co odróżnia proponowane rozwiązania od rządowego – Rada Ministrów została upoważniona do wydania rozporządzenia określającego katalog organów właściwych do rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych. Zwiększyłyby też efektywność i skróciło czas obsługi zgłoszeń zewnętrznych.

Czy nowe prawo to dodatkowe obciążenie małych firm?

Zgłaszanie nieprawidłowości jest procesem trudnym, co dla małych i średnich organizacji mogłoby okazać się dewastujące. Z drugiej strony – instytucje państwowe o dużej politycznej sile przebicia chętnie wyłączyłyby się spod działania ustawy.

Rozwiązanie:

1. Obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłoszeń dotyczyłby – wedle projektu społecznego – wyłącznie przedsiębiorców zatrudniających co najmniej 50 osób wykonujących pracę zarobkową (z wyjątkiem instytucji finansowych).
2. Równocześnie projekt szeroko definiuje instytucje publiczne, które miałyby się podporządkować nowej regulacji. „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 wyliczeniu mieści się zarówno CBA, AW i ABW, jak i Generalny Konserwator Zabytków, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Krajowa Rada Sądownictwa.

Nawet z tego krótkiego opisu widać, że kwestia ochrony sygnalistów jest wbrew pozorom bardzo złożona. Dotyczy wielu podmiotów publicznych i prywatnych. Będzie mieć konsekwencje nie tylko w obszarze ochrony praw pracowniczych, ale też i sferze praw obywatelskich. Dobrze, że rząd zdecydował się spowolnić prace na projektem i zapożyczyć niektóre rozwiązania z projektu społecznego. Parlamentarzyści powinni jednak z uwagą przyglądać się pracom nad tym projektem, dobrze byłoby też, gdyby zapoznali się ze społecznym projektem ustawy o ochronie sygnalistów. Kiedy propozycja ustawy w końcu trafi do Sejmu, ze względu na grożące Polsce kary, nie będzie dużo czasu, żeby ją uchwalić. Należy jednak zrobić wszystko, żeby ograniczyć ryzyko błędów związanych z pośpiesznym trybem prac legislacyjnych.

NA RADARZE

„Ukryta prywatyzacja” polskiej oświaty postępuje

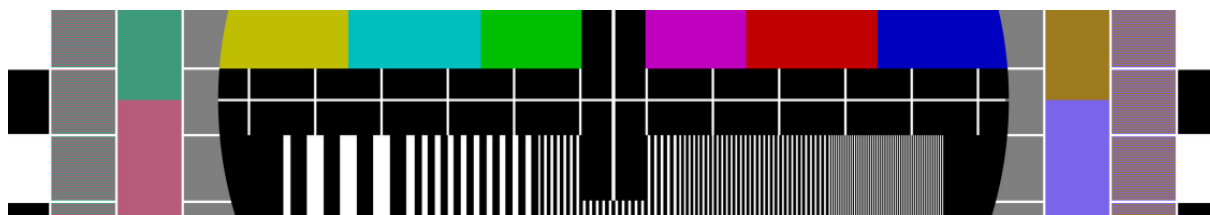


Przed obecnym rządem stoi ogromne wyzwanie nie tylko podniesienia płac dla nauczycieli, ale uczynienia polskiego systemu oświaty publiczną instytucją wyrównującą szanse życiowe uczniów. W przeciwnym wypadku „ukryta prywatyzacja” polskiej edukacji, czyli wydatki na zajęcia dodatkowe ponoszone z kieszeni rodziców, będą dalej rosły, a w ślad za nimi pogłębiał się będzie podział między uczniami z miast i mniejszych ośrodków – tak o skutkach ukrytej prywatyzacji w polskiej szkole [pisze na bloguldei dr Paweł Marczewski](#), szef działu Obywatele w forum Idei Fundacji Batorego.

W tym kontekście „proste” rozwiązanie polegające na likwidacji prac domowych przestaje być takie proste. To nie jest sposób na likwidowanie nierówności edukacyjnych.

W 2019 r. – w roku szkolnym kumulacji roczników po reformie likwidującej gimnazja – forum Idei Fundacji Batorego zleciło badanie, które pokazało, że mimo stosunkowo niewielkiej liczby uczniów szkół prywatnych, blisko 30% rodziców posyła dzieci na płatne korepetycje. Ostatnie badanie wydatków rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2023/2024, [przeprowadzone przez CBOS](#), dowodzi, że „ukryta prywatyzacja”, czyli uzupełnianie oferty publicznego systemu edukacji zajęciami opłacanymi z własnej kieszeni, niestety nadal postępuje.

Jakie media publiczne?



Gdzie jesteście, jeśli chodzi o media publiczne? Czy to, co się obecnie z nimi dzieje daje nadzieję, że w najbliższym czasie będą one ją wypełniały? Jakie są wizje mediów publicznych i czy są one w ogóle możliwe do spełnienia? Mówią o tym [w kolejnym odcinku podcastu „Batory w polityce”](#) dr Dominika Bychawska-Siniarska i Jan Dworak, były prezes TVP (2004–06) oraz były szef KRRiT (2010–16). Rozmawia z nimi Krzysztof Izdebski.

„Oczekiwanie na zmianę są ogromne po ośmiu latach prawdziwej patologii. Ale czy zmiany nie powinny następować w trybie ustawowym, bez użycia prawnych wytrychów?” – pyta **dr Dominika Bychawska-Siniarska**. – „Teraz naprawdę najważniejsze jest, byśmy jako obywatele mogli przejść do dyskusji o kształcie mediów, misji i standardach informacyjnych, o tym, jak mają sobie radzić w świecie platform streamingowych”.

„Chciałoby się, by działania obecnej władzy były prawnie bez zarzutu. Ale PiS doprowadził do tego, że nowa koalicja nie może działać skutecznie, tylko korzystając z prawa o mediach. Dlatego minister kultury musiał użyć metod niezbyt przejrzystych, mieszanki działań prawnych i politycznych, żeby zablokować hejt” – odpowiada **Jan Dworak**. Mówi też o szansach [społecznego projektu ustawy o mediach](#): „Liczymy na to, że już wkrótce proces nowelizacji prawa medialnego stanie się naprawdę uspołeczniony”.