

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.02.10>

dr Anna ŁUKASZUK

<https://orcid.org/0000-0001-8909-0070>

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: alukaszuk@ur.edu.pl

Status sygnalisty – dbałość o dobro jednostki czy o dobro wspólne? Rozważania w świetle regulacji o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa

Streszczenie

Sygnaliści odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu i zapobieganiu naruszeń prawa, które są szkodliwe dla interesu publicznego, działając na rzecz dobra wspólnego. Stworzenie ram prawnych gwarantujących ochronę sygnalistów stanowi priorytetowe działanie. Nowo przyjęte regulacje ustawy o ochronie sygnalistów są wynikiem długotrwałego i trudnego procesu legislacyjnego w trakcie, którego pojawiło się wiele wątpliwości czy ustawodawca właściwie postrzega rolę i znaczenie instytucji sygnalizowania i sygnalisty. Pojawia się pytanie czy przyjęte zatem rozwiązania realizują ideę sygnalisty jako jednostki działającej na rzecz dobra wspólnego, którego dobro powinno być zabezpieczone w przepisach regulacji gwarantujących ochronę sygnalistów.

Słowa kluczowe: sygnalista, dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, dobro wspólne, dobro jednostki.

Zgodnie z regulacjami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, sygnaliści zgłaszają naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, tym samym odgrywają kluczową rolę w ochronie dobra wspólnego. Potencjalni sygnaliści często jednak rezygnują z dokonania zgłoszenia z obawy przed działaniami odwetowymi. W związku z tym w coraz większym stopniu uznaje się, zarówno na poziomie unijnym, jak i międzynarodowym, znaczenie zapewnienia zrównoważonej i skutecznej ochrony sygnali-

stom¹. Priorytetowe działania krajowego ustawodawcy powinny być w tym zakresie zbieżne z regulacjami dyrektywy. Przepisy tworzące sprawne, poufne i bezpieczne kanały dokonywania zgłoszeń mają zagwarantować sygnalistom skuteczną ochronę przed działaniami odwetowymi. Proces tworzenia projektu ustawy o ochronie sygnalistów był długotrwały, budził wiele zastrzeżeń licznych środowisk, obejmował kilkanaście wersji projektu zawierających różnorodne modyfikacje mechanizmów zgłaszania i udzielania ochrony sygnalistom. W związku z nałożonymi na Polskę sankcjami za ponad dwuletnie opóźnienie w transpozycji przepisów dyrektywy, ustawa o ochronie sygnalistów została ostatecznie uchwalona w bardzo szybkim tempie. Pojawia się zatem pytanie, czy tak długotrwały proces legislacyjny ujawniający brak zgodności różnych podmiotów co do zasadniczych regulacji i rozumienia instytucji sygnalisty spełnia swoją rolę i gwarantuje ochronę i dbałość o dobro jednostki (sygnalisty) i dobro wspólne?

Artykuł poświęcony jest analizie statusu sygnalisty z perspektywy koncepcji przyjmowanych w procesie procedowania regulacji ustawy o ochronie sygnalistów, ze szczególnym uwzględnieniem w tym kontekście problematyki postrzegania i rozumienia pojęcia dobra wspólnego i dobra jednostki. Rozważania prowadzone są w oparciu o regulację ustawy z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów², a także dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Pytanie postawione w tytule artykułu powinno budzić kontestację. Czyż instytucja sygnalisty i sygnalizowania nie zakłada w swej istocie dbałości o dobro wspólne, przez zabezpieczenie dobra jednostki czyli sygnalisty? Czy dbałość o dobro jednostki – sygnalisty wyklucza dbałość o dobro wspólne? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być oczywista, natomiast w kontekście regulacji dotyczących ochrony sygnalistów pojawia się szereg pytań i wątpliwości, czy z takiego założenia wyszedł również ustawodawca. Dobro wspólne w państwie demokratycznym jest zależne nie tylko od zapisów konstytucyjnych, ale także od subiektywnych postaw, systemów wartości obywateli, a zwłaszcza od gotowości angażowania się w sprawy publiczne i aktywnego przejmowania odpowiedzialności za demokratyczną jakość w sferze publicznej³. Dobro wspólne, związane z samą istotą państwa, stanowi zarazem podstawę i uzasadnienie wszelkich powinności prawnych jednostki (art. 82–86), przy czym w katalogu obowiązków jako pierwszą powinność każdego obywatela Konstytucja z 1997 r. wskazuje

¹ Dyrektywa 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 z późn. zm.) s. 17.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz. U. 2024 poz. 928).

³ J. Zabłocki, *Przeciwdziałanie patologiom w administracji publicznej na przykładzie zjawiska whistleblowingu*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Wrocław 2012, s. 119.

wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz „troskę o dobro wspólne”. Jest to niezbędnym korelatem koncepcji państwa jako dobra wspólnego (art. 1) oraz stanowi fundamentalne, oczywiste i wręcz „naturalne” uzasadnienie dla wszelkich powinności obywatelskich⁴. *Whistleblowing* ma na celu ochronę interesu publicznego, ochronę interesu pracodawcy(organizacji) oraz ochronę interesu osoby zatrudnionej (jednostki), która sygnalizuje nieprawidłowości. Ochrona interesu publicznego stanowi *ratio legis* tego rodzaju działań. Ochrona osób zgłaszających nieprawidłowości pozostaje w gruncie rzeczy narzędziem do osiągnięcia wspomnianego celu pierwotnego⁵. Zapewnienie prawnych środków ochrony sygnalisty oraz zakaz stosowania działań odwetowych, stworzenie bezpiecznych warunków zabezpieczających poufności i anonimowość zgłoszeń, a także przyznanie prawa do odszkodowania stanowi wyraz dbałości o dobro jednostki – sygnalisty. Prawna ochrona sygnalistów stała się niezbędna, gdyż obawa przed działaniami odwetowymi w stosunku do sygnalistów stanowiła główną przyczyną niezgłaszania naruszeń. Wprowadzenie prawnych regulacji ochrony sygnalistów stanowiło działanie o charakterze proaktywnym i prewencyjnym. Celem regulacji było wykorzystanie ochrony sygnalistów jako systemowego elementu egzekwowania prawa Unii nie tylko w obszarach, w których doszło już do poważnej szkody dla interesu publicznego, ale także zapobiegawczo.

Istota sygnalizowania (*whistleblowingu*) i sygnalisty (*whistleblowera*)

U podstaw instytucji *whistleblowingu* leży założenie o dysfunkcji w organizacji w zakresie wykrywania i usuwania nieprawidłowości. To właśnie w dysfunkcyjnych organizacjach szczególną rolę odgrywają osoby, które wbrew ryzyku, jakie się z tym wiąże szukają podmiotów, którym mogą ujawnić informacje o nieprawidłowościach i od których oczekują podjęcia skutecznych działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości⁶. Zasadniczym założeniem sygnalizowania jest ujawnienie naruszenia prawa, nieprawidłowości, nieetycznego działania lub zaniechania, do których dochodzi w organizacjach zarówno sektora publicznego jak i prywatnego. Sygnalizowanie jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów wykrywania nieprawidłowości w miejscu pracy⁷. Uznaje się, że ma charakter

⁴ D. Dudek, *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1(53), s. 25.

⁵ H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 29.

⁶ A. Ziółkowska, *Whistleblowing. Instytucja i jej rola w kształtowaniu odpowiedzialności w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/odpowiedzialnosc-administracji-i-w-administracji-369282905> [dostęp: 28.06.2024].

⁷ Badania empiryczne wykazują, że większość sygnalistów dokonuje zgłoszeń wewnętrznych w ramach organizacji, w której pracują. Zgłoszenia wewnętrzne są również najlepszym sposo-

prewencyjny, wczesne ostrzeżenie i wykrywanie nieprawidłowości, ma chronić przed eskalacją naruszeń, a także konsekwencjami i zagrożeniami dla organizacji, a w szerszym kontekście dla społeczeństwa. Przyjmuje się, że sygnalista, dokonując zgłoszenia istotnych nieprawidłowości w interesie publicznym, działa w dobrej wierze i dla dobra wspólnego⁸. Jak pokazują wnioski Transparency International, sygnalizowanie o nieprawidłowościach jest jedną z najskuteczniejszych metod ujawniania korupcji oraz wszelkich anomalii w organizacjach sektora publicznego i prywatnego⁹.

Drugim istotnym założeniem *whistleblowingu* jest to, że osoby znajdujące się wewnątrz organizacji mają większą wiedzę niż podmioty zewnętrzne, których zadaniem jest monitorowanie i usuwanie nieprawidłowości w organizacji¹⁰. Unijna dyrektywa zakłada, że osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Z tego punktu widzenia działanie sygnalistów w administracji publicznej odgrywa istotną rolę w zachowaniu zgodności z prawem i transparentności działań administracji publicznej. Pracownicy administracji publicznej jako osoby bezpośrednio uczestniczące i obserwujące przebieg procesów w administracji, często jako pierwsi dostrzegają, że dochodzi do nieprawidłowości i naruszeń prawa. Niejednokrotnie pozostają jedynymi osobami, które mają taką wiedzę. Wczesna, odważna reakcja polegająca na zgłoszeniu naruszeń pozwala uniknąć ich negatywnych następstw, np. finansowych, organizacyjnych, wizerunkowych. Działalność sygnalistów w perspektywie długookresowej stanowi ważny element wzmacniania odporności organizacji, pozwala na oddolne egzekwowanie prawa i gwarantuje ochronę interesu publicznego na rzecz dobra wspólnego¹¹.

Sygnalista to ktoś, kto alarmuje o naruszeniach prawa i ma do tego uzasadnioną podstawę¹². Sygnalista, potocznie nazywany też demaskatorem, to nie

bem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego..., s. 23.

⁸ Zgodnie z uzasadnieniem dyrektywy aby korzystać z ochrony na mocy niniejszej dyrektywy, osoby dokonujące zgłoszenia powinny mieć uzasadnione podstawy by sądzić w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponują w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez nie kwestie są prawdziwe. Wymóg ten stanowi niezbędne zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, zgłoszeniami niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie ponieważ zapewnia aby osoby, które w momencie zgłaszania celowo i świadomie przekazały błędne lub wprowadzające w błąd informacje, nie korzystały z ochrony. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego..., s. 23.

⁹ Ł. Kbroń-Gąsiorowska, *Interes publiczny jako element podstawowy funkcji ochronnej prawa pracy- w kontekście ochrony sygnalistów*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. 19, nr 1, s. 335.

¹⁰ A. Ziółkowska, op. cit.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego..., s. 17.

¹² Senat przyjął ustawę o ochronie sygnalistów <https://www.gov.pl/web/rodzina/senat-przyjal-ustawe-o-ochronie-sygnalistow> [dostęp: 28.06.2024].

„zwykły informator”, lecz osoba, która anonimowo, w dobrej wierze oraz w obronie wartości istotnych z punktu widzenia interesu publicznego, zgłasza osobom zainteresowanym prawidłowym funkcjonowaniem organizacji nieprawidłowości, które zaobserwowała¹³. Zgodnie z art. 4. 1. ustawy¹⁴ sygnalista jest osobą fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. Prawna ochrona przysługuje sygnaliście od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem, że miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa¹⁵.

Dobro jednostki czy dobro wspólne ? Dylematy legislacyjne

Nierówna i fragmentaryczna prawna ochrona sygnalistów, zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym zrodziła rzeczywistą potrzebę ustanowienia kompleksowych ramy prawnych ochrony sygnalistów w celu ochrony interesu publicznego. Mechanizmy ochrony sygnalistów, funkcjonujące w Unii przed wprowadzeniem regulacji dyrektywy, były rozproszone i nierówne w obszarach polityki w poszczególnych państwach członkowskich. Zgodnie z oceną Komisji Europejskiej istniejące luki i niejednolity charakter ochrony sygnalistów osłabiał egzekwowanie prawa Unii¹⁶. Uznano, że sygnaliści mogą odgrywać zasadniczą rolę w obszarach, w których często naruszenia prawa Unii trudno jest ujawnić. Zapewnienie, by sygnaliści zgłaszający informacje czuli się bezpiecznie, może przyczynić się do skutecznego wykrywania przypadków naruszania prawa Unii. Wzmocnienie ochrony sygnalistów stanowiło więc realizację zobowiązania Komisji Europejskiej do położenia większego nacisku na egzekwowanie przepisów,

¹³ A. Hołda-Wydrzyńska, *Whistleblowing jako przejaw ochrony interesu publicznego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 1, s. 139.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz. U. 2024 poz. 928).

¹⁵ Art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów.

¹⁶ Jak wynika z konsultacji publicznych prowadzonych przez Komisję w 2017 roku, spośród 5707 respondentów poddanych badaniu Komisji niemal wszyscy respondenci (99,4%) przyznali, że sygnaliści powinni być objęci ochroną, przy czym 96% z nich zdecydowanie poparło propozycję ustanowienia w prawie UE prawnie wiążących norm minimalnych w zakresie ochrony sygnalistów. Natomiast 85% respondentów, którzy wzięli udział w konsultacjach, uważa, że pracownicy bardzo rzadko lub rzadko zgłaszają obawy dotyczące potencjalnego zagrożenia lub potencjalnej szkody dla społeczeństwa ze strachu przed konsekwencjami prawnymi i finansowymi. Zapewnienie skutecznej ochrony ma być remedium na zwiększenie liczby zgłoszeń nadużyć, a co z tym związane – na zmniejszanie strat środków publicznych, które przez Komisję zostały wycenione w skali UE na kwotę rządu 5,8–9,6 mld euro rocznie. M. Kibli, *Cel i zakres ochrony udzielanej sygnalistom*, [w:] A. Sieradzka, M. Wieczorek (red.), *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, Warszawa 2021, s. 4–5.

aby prawo służyło interesowi ogólnemu¹⁷. Komisja zachęcała państwa członkowskie, aby przy transpozycji dyrektywy rozważyły rozszerzenie jej zakresu stosowania do innych obszarów, a bardziej ogólnie do zapewnienia kompleksowych i spójnych ram na poziomie krajowym. Kompleksowe podejście jest niezbędne, aby uznać znaczący wkład sygnalistów w zapobieganie bezprawnym zachowaniom szkodzącym interesowi publicznemu i zwalczanie ich, a także aby zapewnić ich odpowiednią ochronę w całej UE. Ochrona sygnalistów wymaga pełnego zaangażowania i wspólnych wysiłków wszystkich instytucji UE, państw członkowskich i zainteresowanych stron¹⁸.

Proces legislacyjny norm dotyczących ochrony sygnalistów był długotrwały, obejmował kilkanaście wersji projektu zawierających różnorodne modyfikacje mechanizmów zgłaszania i udzielania ochrony sygnalistom. 17 grudnia 2021 roku upłynął termin transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dopiero na posiedzeniu 14 czerwca 2024 roku Sejm Rzeczypospolitej przyjął ustawę o ochronie sygnalistów. Konsekwencją takiego opóźnienia transpozycji dyrektywy jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, na podstawie którego Polska ma zapłacić 7 mln euro ryczałtu oraz okresową karę w wysokości 40 tys. euro dziennie od momentu ogłoszenia wyroku. Opóźnienie w implementacji regulacji dyrektywy 2019/1937 to jeden z powodów przyspieszonych prac nad projektem ustawy o ochronie sygnalistów. Widmo kary, którą Polska musi zapłacić, sprawiło, że działania nad projektem nabrały pilnego charakteru. Pojawia się pytanie, czy działanie pod presją czasu, w kontekście braku zgodności co do podstawowych założeń dotyczących statusu sygnalisty i sygnalizowania, zagwarantowało przyjęcie najlepszych rozwiązań?

Artykuł pierwszy dyrektywy stanowi, iż jej podstawowym celem jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹⁹. W założeniach polskiej ustawy o ochronie sygnalistów podkreśla się, iż ustawa ma służyć ochronie interesu wspólnego, dobrego imienia pracodawcy, ochronie współpracowników. Przepisy ustawy mają służyć ludziom ponoszącym ryzyko w imię troski o dobro wspólne. Zapewnienie odpowiedniej ochrony sygnalistom jest kluczowym elementem zapobiegania nadużyciom i obrony interesu publicznego.

Od początku procesu procedowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, można było zaobserwować duże zainteresowanie różnych grup społecz-

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Wzmocnienie ochrony sygnalistów na poziomie UE, Bruksela, 23.4.2018 COM(2018) 214, s. 2.

¹⁸ Ibidem, s. 12.

¹⁹ Art.1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego...

nych, które zgłaszały liczne postulaty, uwagi i zastrzeżenia dotyczące przedstawianych przez ustawodawcę propozycji regulacji. Reprezentanci środowisk biznesowych (przedsiębiorcy, specjaliści z zakresu *compliance*), organizacji społecznych w tym organizacji pozarządowych, prawnicy ale także przedstawiciele administracji publicznej zwracali uwagę na rolę i znaczenie wdrażanych regulacji. Jedną z ostatnich symbolicznych zmian dokonanych w zapisach ustawy była modyfikacja samego tytułu z „ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa” na „ustawę o ochronie sygnalistów”, uznano, że język ustawy powinien odzwierciedlać materię, którą się zajmuje. Należałoby odczytywać tę zmianę jako nadanie odpowiedniego kontekstu społeczno-kulturowemu implementacji nowych regulacji²⁰.

Należy podkreślić, że instytucja sygnalizowania i sygnalisty nie jest zjawiskiem nowym w polskim systemie prawnym, natomiast nie istniały dotychczas kompleksowe regulacje poświęcone ochronie sygnalistów²¹. Czego dotyczyły zatem zasadnicze problemy i dylematy odnoszące się do zapisów ustawy o ochronie sygnalistów? Newralgiczną kwestią, która pojawiła się w trakcie długiego procesu procedowania przepisów ustawy, było określenie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Te zagadnienia wywoływały szerokie dyskusje i budziły wiele obaw i zastrzeżeń ze strony różnych podmiotów, a sam zakres ulegał dynamicznym zmianom w kolejnych przedstawianych projektach ustawy. W tym obszarze najczęściej pojawiały się koncepcje, które dawały prymat pojęciu dobra wspólnego lub dobra jednostki – sygnalisty.

Brak zgody co do ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji przejawiał się głównie w wykluczających się dążeniach różnych podmiotów do nadmiernego rozszerzenia, względem przepisów dyrektywy lub zawężenia zakresu jej oddziaływania. Ze strony administracji publicznej zgłaszane były postulaty ograniczenia zapisów ustawy jedynie do zakresu unijnej dyrek-

²⁰ Fundacja im. Stefana Batorego proponowała użycie słowa „sygnalista” w tytule ustawy, ponieważ wszelkie dostępne badania dotyczące społecznych postaw dotyczących sygnalistów potwierdzają, że w ciągu ostatnich 20 lat postawy te zmieniły się na lepsze, ale nadal społeczeństwo wykazuje spory sceptycyzm, mimo że coraz rzadziej stawiany jest znak równości między sygnalistą a donosicielem. Fundacja od lat posługiwała się i propagowała pojęcie „sygnalisty” w dyskursie publicznym i obiegu prawnym. Jeżeli zatem to pojęcie już funkcjonuje, jest używane nawet w uzasadnieniu do projektu ustawy, to powinno być też używane w samym projekcie. Projekt ustawy o sygnalistach powinien trafić do konsultacji, bo wciąż wymaga zmian <https://www.prawo.pl/kadry/czy-projekt-ustawy-o-sygnalistach-powinien-trafic-do-konsultacji,524964.html> [dostęp: 28.06.2024].

²¹ Regulacje dotyczące sygnalizowania i sygnalisty znajdują się między innymi w przepisach prawa bankowego (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.), ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 z późn. zm.), a także ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

tywy. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) nie zgadzało się na rozszerzenie jej zakresu podmiotowego i postulowało o wyłączenie z ustawy o ochronie sygnalistów funkcjonariuszy policji, czyli *de facto* uniemożliwienie policjantom bycie sygnalistami i dokonywania zgłoszeń. MSWiA w opinii do projektu z 13 grudnia 2022 roku argumentowało powyższe stanowisko wystarczającą ochroną gwarantowaną w samej pragmatyce policyjnej. Na konieczność objęciem regulacjami ustawy o ochronie sygnalistów służb mundurowych, w toku prac legislacyjnych zwracały uwagę różne podmioty. W Polsce temat niewystarczającej ochrony tej kategorii zatrudnionych był kilkakrotnie podnoszony m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich²². Potrzebę ochrony sygnalistów-żołnierzy dostrzegł również Minister Obrony Narodowej²³. System ochrony funkcjonariuszy i żołnierzy zgłaszających nieprawidłowości powinien odpowiednio balansować dobro publiczne, dobro służby oraz prawa i wolności jednostek zatrudnionych czyli sygnalistów. Potrzeba ingerencji naszego ustawodawcy również w inne akty prawne, w tym w poszczególne pragmatyki służbowe wydaje się nieunikniona. Decyzja o objęciu funkcjonariuszy i żołnierzy ochroną to zapowiedź sporych wyzwań dla polskiego ustawodawcy, który przy założeniu, że taka ochrona ma naprawdę działać, będzie musiał pogodzić funkcjonowanie nowej regulacji ze specyfiką zatrudnienia w formacjach, w tym ich hierarchicznymi strukturami, z których wynika m.in. obowiązek zachowania drogi służbowej²⁴. Organizacje społeczne w zgłaszanych uwagach wskazywały, iż na brak odpowiedniej ochrony dla osób zgłaszających nieprawidłowości w instytucjach mundurowych w Polsce zwracał już uwagę między innymi wyspecjalizowany organ Rady Europy mający na celu monitorowanie przestrzegania przez państwa antykorupcyjnych standardów Rady Europy, czyli Grupa Państwa Przeciwko Korupcji - GRECO, zalecając wprowadzanie odpowiednich regulacji w tym zakresie. Ochrona sygnalistów w służbach mundurowych jest wskazywana również jako istotny środek zwalczania tortur czy innym form złego traktowania osób pozbawionych wolności²⁵. Ostatecznie zakres podmiotowy ustawy został rozszerzony

²² W wystąpieniach kierowanych do Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw pracy (np. wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 listopada 2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, III.7050.7.2014.TO oraz z dnia 16 kwietnia 2018 r., KMP.570.1.2018.RK).

²³ Pismo MON z 31 sierpnia 2017 r. nr 7811/CO skierowane do RPO.

²⁴ Prawidłowe funkcjonowanie systemu *whistleblowingu* w formacjach wymaga bardzo ostrożnego i precyzyjnego podejścia. Polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że troska o dobro służby publicznej usprawiedliwia stosowanie szczególnych rozwiązań prawnych polegających na ingerencji w sferę praw i wolności funkcjonariuszy (żołnierzy) pełniących funkcje publicznoprawne (por. wyroki TK: z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK 1997, nr 3–4, poz. 36; z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 2; z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05, OTK-A 2007, nr 2, poz. 10). Czy funkcjonariusze i żołnierze – sygnaliści zostaną objęci ochroną? <https://www.prawo.pl/kadry/funkcjonariusze-i-uzolnierze-czy-beda-objeci-ochrona-jako-sygnalisci,526818.html> [dostęp: 28.06.2024].

²⁵ Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) od lat zaleca przyjęcie środków ochrony dla funkcjonariuszy

względem dyrektywy o funkcjonariusz²⁶ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz żołnierzy²⁷.

Ustalenie zakresu przedmiotowego ustawy również było przedmiotem odmiennych i przeciwstawnych założeń co do jej zakresu. Przykładowo Państwowa Inspekcja Pracy zgłosiła, poważne zastrzeżenia co do rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o naruszenia prawa dotyczące prawa pracy podkreślając, że poprzednie wersje projektu ustawy słusznie nie obejmowały tego obszaru, bowiem kategoria naruszeń prawa pracy nie jest wymagana w celu implementacji dyrektywy²⁸. Do ostatniego projektu ustawy zakres przedmiotowy zawierał te kategorie naruszeń, natomiast ostatnia²⁹ i najważniejsza poprawka zgłoszona przez Senat, uwzględniona w ostatecznym tekście ustawy, dotyczy właśnie wykreślenia prawa pracy z obowiązkowego katalogu naruszeń prawa, które będą mogły być przedmiotem zgłoszenia dokonywanego przez sygnalistę. Ochronie ustawowej nie będą podlegać zatem takie kwestie, jak np. mobbing, molestowanie seksualne w miejscu pracy, wstrzymywanie przez pracodawcę wynagrodzeń czy zmuszanie pracowników i pracowników do bezpłatnych nadgodzin. Poparcie dla takiego podejścia wyrazili również przedstawiciele pracodawców i przedsiębiorców, którzy argumentowali, iż mogłoby to spowodować, że zgłoszenia sygnalistów skupiłyby się na sprawach związanych z zatrudnieniem, a nie na naru-

zgłaszających informacje o takich przypadkach i wprowadzenie jasnych procedur raportowania tego rodzaju nieprawidłowości – w tym również w rekomendacjach kierowanych bezpośrednio do Polski, po wizytach Komitetu w kraju. *Stanowisko Fundacji „Akademia Antykorupcyjna”, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Solidarność 80 oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog, Polska w konsultacjach projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 14 października 2021 r.*, 17 listopada 2021 Warszawa, s. 5.

²⁶ W rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1280, 1429 i 1834)

²⁷ W rozumieniu art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248).

²⁸ Pismo Głównego Inspektora Pracy dotyczące projektu ustawy o ochronie sygnalistów (UC1) – z dnia 26 lutego 2024 r. nr UNP:GIP-24-65738 GIP-GPP.400.3.2022.20, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12352401/12822845/12822848/dokument538187.pdf> [dostęp: 28.06.2024].

²⁹ Na posiedzeniu 5 czerwca 2024 roku Senat Rzeczypospolitej przyjął rządową ustawę o ochronie pracowników zgłaszających naruszenie prawa. Senatorowie ostatecznie przegłosowali poprawkę dotyczącą wykreślenia prawa pracy z katalogu obszarów, w ramach których będzie można dokonać zgłoszenia naruszeń. Senat przyjął ustawę o ochronie sygnalistów <https://www.gov.pl/web/rodzina/senat-przyjal-ustawe-o-ochronie-sygnalistow> [dostęp: 28.06.2024].

szeniach prawa publicznego³⁰. Ze zmianami wprowadzonymi przez Senat nie zgadzają się natomiast związki zawodowe oraz organizacje społeczne, m.in. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Instytut Spraw Publicznych czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka³¹, a także Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), uzasadniając zapis ustawy uwzględniający prawo pracy potrzebą ochrony życia pracowników³². Organizacje społeczne podkreślały również, iż ustawodawca błędnie wykluczył również stosowanie ustawy w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, co spowoduje, iż nieprawidłowości w wydatkowaniu publicznych pieniędzy przez MON czy też MSWiA nie będą mogły być ujawniane w interesie publicznym. Wyklucza to cały obszar sygnalistów mundurowych czy też zewnętrznych firm realizujących zamówienia publiczne dla MON czy też MSWiA. Podkreślano, iż w ramach tych zamówień wydatkowane są corocznie miliardy złotych i jest to obszar szczególnie podatny na nieprawidłowości, który powinien być objęty zakresem ustawy o ochronie sygnalistów³³. Ostatecznie, zakres przedmiotowy ustawy o ochronie sygnalistów został poszerzony względem dyrektywy o naruszenia prawa dotyczące takich sfer jak: korupcja, konstytucyjne wolności i prawa człowieka i oby-

³⁰ Przepisy pracownicze nie powinny być ujęte w katalogu naruszeń, które mogą zgłaszać sygnaliści. Zgadza się z tym 65 proc. ekspertów. 29 proc. jest przeciwnego zdania. Prawo pracy nie dla sygnalisty. Tak myśli większość ekspertów. <https://legalis.pl/prawo-pracy-nie-dla-sygnalisty-tak-mysli-wiekszosc-ekspertow/> [dostęp: 28.06.2024].

³¹ Organizacje pozarządowe uzasadniły błędność decyzji dotyczącej wykreśleniu z zakresu przedmiotowego ustawy o ochronie sygnalistów prawa pracy tym, że „przykłady, w których ochrona sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa pracy mogłaby ochronić życie, zdrowie, prywatność i godność pracowników, można mnożyć. Molestowanie seksualne, zaniżanie wynagrodzeń, dyskryminacja ze względu na rodzicielstwo czy w końcu nieprzestrzeganie BHP – to wszystko obszar prawa pracy. Bez właściwej ochrony dla świadków ludzie nie będą reagowali na cudzą krzywdę. Jeśli świadkowie nie staną się sygnalistami, to krzywdy nie tylko pozostaną bezkarne, ale będą stałe, nawracające i obejmujące kolejne grupy osób. W Polsce każdego roku w wypadkach w pracy ginie ok. 200 osób, głównie mężczyźni – bo w jakiejś fabryce, budowie, zakładzie, ktoś chciał zaoszczędzić na bezpieczeństwie, a ktoś inny bał się to zgłosić, bo bał się utraty pracy, ograniczenia wynagrodzenia. Po prostu odwetu ze strony pracodawców”. Ustawa o ochronie sygnalistów przyjęta przez parlament <https://www.gov.pl/web/rodzina/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-przyjeta-przez-parlament> [dostęp: 28.06.2024].

³² Wystąpienie ministry pracy Agnieszki Dziemianowicz-Bąk podczas dyskusji w Senacie nad ustawą o ochronie sygnalistów: „Chcę jeszcze raz udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego zdecydowaliśmy się - jako ministerstwo, jako Rada Ministrów, jako rząd Koalicji 15 Października - uwzględnić w ustawie o ochronie sygnalistów także prawo pracy. Odpowiedź jest krótka: bo chcemy ratować życie. Każdego roku około 200 osób ginie w wypadkach w pracy. Około pół tysiąca wypadków to wypadki o charakterze ciężkim. Wypadkowość w pracy w Polsce rośnie – takie są dane Głównego Urzędu Statystycznego. Pracownicy, którzy widzą, że dochodzi do nadużyć boją się je zgłaszać, bo boją się działań odwetowych - które definiujemy w ustawie o ochronie sygnalistów”. Senat przyjął ustawę o ochronie sygnalistów, <https://www.gov.pl/web/rodzina/senat-przyjal-ustawe-o-ochronie-sygnalistow> [dostęp: 28.06.2024].

³³ *Stanowisko Fundacji...*, s. 10.

watela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w dyrektywie oraz fakultatywną możliwość zgłaszania informacji o naruszeniach dotyczących obowiązujących w danym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione przez podmiot prawny na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne.

Przedmiotem sporu co do regulacji ustawy było również fundamentalne zagadnienie dotyczące określenia przesłanek, od spełnienia których zależne jest udzielanie sygnaliście ustawowej ochrony. Ustawa regulując warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa, powinna w sposób jednoznaczny i gwarantujący zapewnienie ochrony doprecyzować przesłanki, czyli określić w sposób niebudzący wątpliwości, moment od którego sygnalista jest objęty ochroną. Określenie powyższych warunków pojawiło się dopiero w jednej z ostatnich wersji projektu ustawy. Zmiana ta jest niezwykle istotna, bo pewność co do ustawowych przesłanek udzielenia ochrony jest kluczowa dla skuteczności systemu sygnalizowania. Wpływa bowiem na zaufanie sygnalistów i ich gotowość do zgłaszania nieprawidłowości. Zgodnie zatem z art. 6 ustawy³⁴ sygnalista podlega ochronie od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa.

Istotne stanowisko w procesie legislacyjnym, dotyczącym ustawy o ochronie sygnalistów, zajął Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Zgodnie z przepisami ustawy RPO przyjmuje zewnętrzne zgłoszenia sygnalistów o naruszeniach prawa, dokonuje ich wstępnej weryfikacji i przekazuje je organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych³⁵. Idea ustanowienia Rzecznika „organem centralnym” w ramach systemu ochrony sygnalistów nie była oczywista. W pierwszych czterech projektach ustawy to właśnie RPO był tym organem, w biurze RPO prowadzone były prace dostosowawcze mające na celu przygotowanie urzędu do wyzwań prawnych, informatycznych i organizacyjnych związanych z powierzeniem Rzecznikowi tej funkcji. Natomiast już w kolejnym projekcie ustawy Rzecznika zastąpiono Państwową Inspekcją Pracy, wstrzymując tym samym rozpoczęte w biurze prace dostosowawcze, po czym wrócono do pomysłu przywrócenia Rzecznika jako organu centralnego do zgłoszeń zewnętrznych. Główne uwagi zgłaszane przez Rzecznika dotyczące regulacji ustawy o ochronie sygnalistów dotyczyły właściwości organów publicznych. RPO stał na stanowisku, że ustawa powinna w sposób możliwie precyzyjny wskazywać, które organy publiczne (art. 2 pkt 6) są właściwe do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz.U. 2024 poz. 928).

³⁵ Art. 30, art. 31 ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz. U. 2024 poz. 928).

o naruszeniach prawa w danych dziedzinach objętych ustawą (art. 3 ust. 1). Uwaga ta była formułowana przez wiele podmiotów w toku rządowego procesu legislacyjnego i ostatecznie nie została uwzględniona. Należy doprecyzować w szczególności, czy chodzi tu o organ, który ustawowo jest właściwy do rozpatrywania określonych naruszeń (np. prowadzenia postępowań wyjaśniających, kontrolnych, nakładania kar administracyjnych itp.), czy organ, dla którego dana dziedzina jest właściwa według ustawy o działach administracji rządowej (np. minister kierujący działem). Ustalenia na poziomie opiniowanej ustawy wymagało to, do jakiego rodzaju działań merytorycznych ma być kompetentny organ publiczny, któremu RPO przekaże zgłoszenie zewnętrzne w odniesieniu do poszczególnych dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 i czym RPO powinien się kierować przy ustalaniu takiego organu. Praktyczne kwalifikowanie właściwego organu publicznego przez sygnalistów, jak również RPO, będzie poważnie utrudnione z uwagi na niezmiernie szeroką definicję pojęcia „działania następczego” zawartą w projektowanym art. 2 pkt 1, obejmującą pełen przekrój aktów stosowania prawa administracyjnego i karnego³⁶.

Równie istotne zastrzeżenia względem regulacji ustawy przedstawiały podmioty sektora prywatnego i pozarządowego. W uwagach zgłaszanych co do kolejnych projektów ustawy wyraźnie dostrzega się dysonans między założeniami ustawodawcy a dążeniami środowiska biznesowego, eksperckiego i organizacji społecznych. Przede wszystkim organizacje społeczne uznały za niedopuszczalny i niepokojący fakt, że prace nad regulacjami dotyczącymi tak ważnego społecznie problemu, jakim jest sygnalizowanie, prowadzone były w tzw. trybie odrębnym, z pominięciem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych oraz rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich. Organizacje uznały, że argument przedstawiony przez MRPiP na rzecz przyjęcia takiego trybu, czyli groźba kary związanej z ponad dwuletnim opóźnieniem w transpozycji dyrektywy, jest niewystarczający. Za nieuzasadnione działanie organizacje uznały również pominięcie społecznego projektu ustawy o sygnalistach, przygotowanego w latach 2018–2019 przez koalicję organizacji zajmujących się od lat pomocą sygnalistom i rozwijaniem systemu ich ochrony w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach prywatnych. Projekt społeczny był szeroko konsultowany zarówno na etapie tworzenia założeń, jak i przyjętych rozwiązań normatywnych (konsultacje publiczne, publiczne wystuchanie)³⁷. Warto wspomnieć, że Fundacja Batorego

³⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 stycznia 2024 r. (znak: KRM-0610-1-24) dotyczące projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-01/Do_RM_uwagi_ustawa_sygnalisci_23.01.17.pdf [dostęp: 28.06.2024].

³⁷ Projekt społeczny był szeroko konsultowany zarówno na etapie tworzenia założeń, jak i przyjętych rozwiązań normatywnych. W ramach zorganizowanych w 2018 i 2019 roku konsultacji publicznych oraz publicznego wystuchania na Uniwersytecie Warszawskim zgłoszonych zostało ponad 100 komentarzy i rekomendacji. Proponowane przez organizacje przepisy spotkały się z pozytywną reakcją m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, który objął wystuchanie patronatem,

zajmuje się problematyką sygnalistów od 2000 roku. Od 2005 roku systematycznie przez wiele lat był realizowany program pomocy prawnej, przygotowywano założenia do ustawy o sygnalistach, zrealizowano wiele badań i analiz. Decyzja o tym, że projekt powstanie, zapadła już w 2016 roku, a prace legislacyjne zapoczątkowano we wrześniu 2017 roku. Po raz pierwszy został opublikowany w ramach konsultacji rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego 23 listopada 2017 roku³⁸.

Wśród innych dylematów, które pojawiły w toku procedowania regulacji była kwestia zapewnienia anonimowości i poufności zgłoszeń jako wyraz ochrony i dbałości o dobro sygnalisty. Zgodnie z ustawą podmioty przyjmujące zgłoszenie są zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony tożsamości zarówno sygnalisty, jak i innych osób zaangażowanych w postępowanie. Mimo że dane sygnalisty nie są danymi szczególnie wrażliwymi na gruncie przepisów RODO, powinny być one traktowane przez każdą organizację jako dane szczególnie poufne ze względu na ryzyko dla sygnalistów, jakie wiąże się z ich ujawnieniem osobom nieuprawnionym. Wszelkie procedury powinny podlegać regularnym przeglądom i aktualizacjom, także w zakresie eliminacji potencjalnych błędów, które mogłyby uzasadniać po stronie sygnalisty przekonanie, że wewnętrzny kanał nie funkcjonuje prawidłowo³⁹. Wprowadzenie sprawnych, poufnych, bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń stanowi jeden z kluczowych elementów zapewnienia bezpieczeństwa sygnalistom. Zapewnienie poufności i anonimowości sygnalisty jest zatem newralgiczną kwestią, która stanowi wyzwanie dla wszystkich ustawowych podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpiecznych dla sygnalistów kanałów zgłoszeń. W kontekście administracji publicznej należy podkreślić, że organy publiczne niedysponujące jednolitym systemem do obsługi zgłoszeń będą skazane na korespondencję w formie tradycyjnej (papierowej) lub mailowej czy przy pomocy ePUAP. Można mieć uzasadnione obawy o system rozpatrywania tych zgłoszeń oraz bezpieczeństwo i poufność personaliów sygnalisty oraz domniemanego sprawcy nadużycia. Może to rodzić obawy, jak owe organy publiczne poradzą sobie z prowadzeniem postę-

oraz środowisk prawniczych, biznesowych i pozarządowych. Uwagi do projektu przekazały także międzynarodowe organizacje, zajmujące się ochroną sygnalistów, w tym Transparency International i Whistleblowing International Network. Finalna wersja projektu, uwzględniająca zgłoszone w procesie konsultacji i wysłuchania uwagi, przedstawiona została w 2019 roku ówczesnemu rządowi, ale nie spotkała się z jego zainteresowaniem. *Stanowisko organizacji społecznych w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 12 stycznia 2024 r.*, Fundacja „Akademia Antykorupcyjna” Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność 80, Obywatelskie Forum Legislacji Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

³⁸ G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach. Raport z badania opinii publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, czerwiec 2019, s. 6.

³⁹ M. Kibli, op. cit., s. 7.

powań w sprawach, które będą musiały zaczynać się od ustalenia, czy dane zgłoszenie podlega pod regulację ustawową, określić instytucję właściwą do jego rozpatrywania i do niej je przekazać, zachowując jednocześnie wymóg poufności danych sygnalisty. Brak kompatybilności systemów komunikacji poszczególnych instytucji rodzi duże ryzyko naruszenia poufności i integralności zgłoszenia⁴⁰. Obowiązek zapewnienia pracownikom różnorodnych kanałów zgłaszania przy równoczesnym dopełnieniu poufności zgłoszenia będzie w takich uwarunkowaniach utrudnione i zagrożone. W procedurze zgłaszania należy także uwzględnić kwestię anonimowych zgłoszeń. Ustawa fakultatywnie dopuszcza rozpoznawanie takich zgłoszeń, jednakże należy jasno określić, czy organizacja będzie je przyjmować i na jakich zasadach⁴¹. Pojawia się pytanie, czy podmioty mające taką fakultatywną możliwość będą dostrzegać potrzebę realizacji działania na rzecz dobra wspólnego, ujawnienia naruszenia prawa przez zabezpieczenie dobra jednostki – sygnalisty, czyli zapewnić mu ochronę anonimowości i poufności zgłoszenia.

Zakończenie

Dobro wspólne nie może być utożsamiane wyłącznie z dobrem jednostki. Natomiast przyjmując, że ma być ono wyznacznikiem działań władzy publicznej, nie może deprecjonować dobra jednostki i w przypadkach, kiedy tworzone są regulacje na rzecz ochrony tego dobra przyjmować sprzeczne rozwiązania. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zakłada przeprowadzenie ewaluacji systemu ochrony sygnalistów, sprawdzając działanie nowych przepisów w praktyce i ewentualnie wprowadzając konieczne usprawnienia⁴². W kontekście długiego i trudnego procesu legislacyjnego należałoby mieć na uwadze, że owa ewaluacja powinna opierać się o fundamentalne założenia przyświecające instytucji sygnalisty. Sygnaliści dokonując zgłoszeń, odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu i zapobieganiu naruszeń prawa, które są szkodliwe dla interesu publicznego, działając na rzecz dobra wspólnego. Status sygnalisty, jako jednostki podejmującej ryzyko na rzecz dobra wspólnego, powinien być zatem należycie usankcjonowany i gwarantować rzeczywistość, a nie pozorną ochronę sygnalisty. Istotne jest również, aby przyjęte rozwiązania stanowiły wyraz konsensusu ustawodawcy i podmiotów, których regulacje w sposób pośredni lub bezpośredni dotyczą. Zważywszy na fakt, że sygnalista działa na rzecz dobra wspól-

⁴⁰ Czy Ustawa o sygnalistach pogrąży polską administrację? <https://www.riskcompliance.pl/news/czy-ustawa-o-sygnalistach-pograzyla-polska-administracje/> [dostęp: 28.06.2024].

⁴¹ Art. 7. 1 Podmiot prawny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny mogą przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo.

⁴² Ustawa o ochronie sygnalistów przyjęta przez parlament. <https://www.gov.pl/web/rodzina/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-przyjeta-przez-parlament> [dostęp: 28.06.2024].

nego zabezpieczenie jego dobra jako jednostki winno być wypracowane w uzgodnieniu z podmiotami ustawowo zobligowanymi do jego zagwarantowania i egzekwowania.

Bibliografia

- Dudek D., *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1 (53).
- Dyrektywa 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 z późn. zm.).
- Hołda-Wydrzyńska A., *Whistleblowing jako przejaw ochrony interesu publicznego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 1.
- Kibli M., *Cel i zakres ochrony udzielanej sygnalistom*, [w:] A. Sieradzka, M. Wiczorek (red.), *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, Warszawa 2021.
- Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Interes publiczny jako element podstawowy funkcji ochronnej prawa pracy w kontekście ochrony sygnalistów*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. 19, nr 1.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Wzmocnienie ochrony sygnalistów na poziomie UE, Bruksela, 23.4.2018 COM(2018) 214.
- Makowski G., Waszak M., *Gnębieni, podziwiani i zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach. Raport z badania opinii publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, 06.2019.
- Stanowisko Fundacji „Akademia Antykorupcyjna”, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Solidarność 80 oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w konsultacjach projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 14 października 2021 r.*, 17 listopada 2021 Warszawa.
- Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020.
- Zabłocki J., *Przeciwdziałanie patologiom w administracji publicznej na przykładzie zjawiska whistleblowingu*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Wrocław 2012.
- Ziółkowska A., *Whistleblowing. Instytucja i jej rola w kształtowaniu odpowiedzialności w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/monografie/odpowiedzialnosc-administracji-i-w-administracji-369282905>.

Komisja Europejska z zadowoleniem przyjmuje wstępne porozumienie w sprawie lepszej ochrony sygnalistów w całej UE https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_1604.

<https://legalis.pl/prawo-pracy-nie-dla-sygnalisty-tak-mysli-wiekszosc-ekspertow>

<https://www.gov.pl/web/rodzina/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-przyjeta-przez-parlament>

Pismo Głównego Inspektora Pracy dotyczące projektu ustawy o ochronie sygnalistów (UC1) – z dnia 26 lutego 2024 r. nr UNP:GIP-24-65738 GIP-GPP.400.3.2022.20, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12352401/12822845/12822848/dokument538187.pdf>

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 stycznia 2024 r. (znak: KRM-0610-1-24) dotyczące projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-01/Do_RM_uwagi_ustawa_sygnalistci_23.01.17.pdf

Projekt ustawy o sygnalistach powinien trafić do konsultacji, bo wciąż wymaga zmian <https://www.prawo.pl/kadry/czy-projekt-ustawy-o-sygnalistach-powinien-trafic-do-konsultacji,524964.html>

Senat przyjął ustawę o ochronie sygnalistów <https://www.gov.pl/web/rodzina/senat-przyjal-ustawe-o-ochronie-sygnalistow>

Senatorowie ostatecznie przegłosowali poprawkę dotyczącą wykreślenia prawa pracy z katalogu obszarów, w ramach których będzie można dokonać zgłoszenia naruszeń. <https://www.gov.pl/web/rodzina/senat-przyjal-ustawe-o-ochronie-sygnalistow>

Ustawa o ochronie sygnalistów przyjęta przez parlament <https://www.gov.pl/web/rodzina/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-przyjeta-przez-parlament>

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz. U. 2024 poz. 928).

Czy funkcjonariusze i żołnierze – sygnaliści zostaną objęci ochroną? <https://www.prawo.pl/kadry/funkcjonariusze-i-zolnierze-czy-beda-objeci-ochrona-jako-sygnalistci,526818.html>

Czy Ustawa o sygnalistach pogrzyży polską administrację? <https://www.riskcompliance.pl/news/czy-ustawa-o-sygnalistach-pograzy-polska-administracje/>

Whistleblower status – care for the good of the individual or for the common good? Considerations in the light of regulations on the protection of persons who report breaches of law

Abstract

Whistleblowers play a key role in revealing and preventing violations of the law that are harmful to the public interest, working for the common good. Creating a legal framework that guaran-

tees the protection of whistleblowers is a priority. The newly adopted regulations of the Whistleblower Protection Act are the result of a long and difficult legislative process, during which many doubts arose as to whether the legislator correctly perceives the role and importance of the institution of whistleblowing and the whistleblower. The question arises whether the adopted solutions implement the idea of a whistleblower as an individual acting for the common good, whose good should be secured in the provisions of regulations guaranteeing the protection of whistleblowers.

Keywords: whistleblower, directive on the protection of persons reporting breaches of EU law, common good, individual good.