

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej</p> <p>Ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Minister – Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Marlena Małąg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Dariusz Głuszkiewicz, Zastępca Dyrektora Departamentu Prawa Pracy w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej tel.: 22 461 62 00 email: sekretariatDPP@mrpit.gov.pl, sekretariat.dpp@mrips.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 14 października 2021 r.</p> <p>Źródło: 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, str. 17)</p> <p>Nr w wykazie prac UC 101</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projektowana ustawa ma na celu wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, zwanej dalej „dyrektywą 2019/1937”.

Celem dyrektywy 2019/1937 jest poprawa egzekwowania prawa i polityk UE w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających odpowiedni poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE. W dyrektywie 2019/1937 ustanawia się zasady i procedury dotyczące ochrony „sygnalistów”, czyli osób, które zgłaszają informacje uzyskane w kontekście związanym z pracą na temat naruszeń prawa UE. Zakresem dyrektywy objęte są zgłoszenia dotyczące:

a) naruszeń przepisów w następujących dziedzinach (wymienionych szczegółowo w części I załącznika do dyrektywy 2019/1937):

- zamówienia publiczne,
- usługi, produkty i rynki finansowe,
- zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu,
- bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami,
- bezpieczeństwo transportu w sektorze kolejowym, drogowym, morskim i żeglugi śródlądowej,
- ochrona środowiska, począwszy od gospodarowania odpadami aż po chemikalia,
- ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe,
- bezpieczeństwo żywności i pasz,
- zdrowie i dobrostan zwierząt,
- zdrowie publiczne, w tym prawa pacjentów i kontrola wyrobów tytoniowych,
- ochrona konsumentów,
- ochrona prywatności i danych osobowych,
- bezpieczeństwo sieci i systemów teleinformatycznych;

b) naruszeń mających wpływ na interesy finansowe UE;

c) naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego, w tym naruszeń unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz naruszeń krajowych przepisów regulujących opodatkowanie osób prawnych.

Dyrektywa 2019/1937 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia regulacji zapewniających ochronę sygnalistom, w tym ustanowienia wewnętrznych procedur dokonywania zgłoszeń naruszeń objętych dyrektywą, dotyczący podmiotów z sektora publicznego, jak i podmiotów z sektora prywatnego, oraz procedur dokonywania zgłoszeń do organów publicznych. W zakresie prywatnych podmiotów (a więc w szczególności przedsiębiorców) obowiązki określone w dyrektywie 2019/1937 związane z wewnętrznymi procedurami dokonywania zgłoszeń dotyczą podmiotów zatrudniających co najmniej 50 pracowników lub prowadzących

działalność w zakresie usług finansowych lub związaną z ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie tzw. sygnalistów, w tym rozwiązań wymaganych dyrektywą 2019/1937. Zgłaszanie naruszeń prawa i ochrona zgłaszających mogą być realizowane przede wszystkim na gruncie odpowiednich przepisów o powszechnym zakresie zastosowania. M.in. ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy, z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia naruszenia, mogą służyć obowiązujące instytucje prawa pracy: regulacje dotyczące zasady niedyskryminowania w zatrudnieniu (art. 18^{3a} § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeks pracy”), naruszenia zasady równego traktowania (art. 18^{3b} § 1 Kodeksu pracy), jak również normujące obowiązek pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 94 pkt 2b Kodeksu pracy). Z uwagi na otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych przepisy te mogą być stosowane także w przypadku dyskryminacji pracownika z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia. Zgodnie z art. 18^{3d} Kodeksu pracy osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Jednocześnie w art. 18^{3e} Kodeksu pracy statuuje normę ochroną, zgodnie z którą skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie może być podstawą niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika. Pracodawca jest także obowiązany przeciwdziałać mobbingowi (art. 94³ Kodeksu pracy). Takie działania pracodawcy jest niezależne od przyczyn, które wywołały mobbing. Dotyczy to więc także mobbingu, który mógłby zaistnieć lub zaistniał wskutek dokonania przez pracownika zgłoszenia. Na ogólnych zasadach ochronie tzw. sygnalisty mogą służyć przepisy chroniące przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy. Zastosowanie mogą znaleźć rozwiązania instytucjonalne ogólnie służące ochronie pracowników, które w odpowiednich przypadkach mogą objąć również pracowników – sygnalistów (na przykład wsparcie ze strony związków zawodowych lub Państwowej Inspekcji Pracy). W ramach procedury karnej przewidziane są instytucje prawne, których funkcja ochronna może służyć także sygnalistom, w tym rozwiązania związane z ochroną świadków w postępowaniu karnym (instytucja świadka anonimowego – art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.), zwany dalej „kpk”; 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 kpk) lub zapewnienie możliwości anonimowego przekazania zawiadomienia o przestępstwie organom ścigania. Odpowiednie zastosowanie mogą znaleźć środki objęte ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21). Brak jest przepisów karnych materialnych bezpośrednio związanych z sygnalizowaniem, aczkolwiek zgodnie z art. 218 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, z późn. zm.) karze podlega złośliwe lub uporczywe naruszanie prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego oraz odmowa ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ. Niewątpliwie ujawnianiu naruszeń prawa i innego rodzaju nieprawidłowości służą obowiązujące przepisy gwarantujące swobodę wypowiedzi i wolność prasy, wraz z przewidzianymi w nich gwarancjami ochrony źródeł informacji, takimi jak przewidziany w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914) (art. 15 ust. 2 pkt 1) obowiązek dziennikarza zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania. Ujawnianiu nieprawidłowości, w merytorycznym zakresie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), służą przepisy tego kodeksu o skargach i wnioskach. Wszystkie omawiane wyżej instytucje prawne, jakkolwiek zmierzają bądź do zapewnienia możliwości zgłaszania lub ujawniania nieprawidłowości, bądź służą ochronie osób, które o takich nieprawidłowościach informują, nie są, jako takie, środkami ochrony sygnalistów, których wdrożenia wymaga dyrektywa 2019/1937. Najczęściej nie są też powszechnie uznawane za środki ochrony sygnalistów w ścisłym znaczeniu.

Wskazać należy jednocześnie na różnego rodzaju szczególne przepisy i rozwiązania sektorowe związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa i innych nieprawidłowości (częściowo wynikające z regulacji unijnych wymienionych w części II załącznika do dyrektywy 2019/1937), w tym zadania Komisji Nadzoru Finansowego z art. 133a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.), zadania Komisji Nadzoru Finansowego z art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1400, z późn. zm.), procedury wymagane od instytucji obowiązanych na gruncie art. 53 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2021 r. poz. 1132, z późn. zm.), obowiązki spółki prowadzącej rynek

regulowany wynikające z art. 25e ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, z późn. zm.), obowiązki Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz podmiotów wykonujących działalność w lotnictwie cywilnym w zakresie przyjmowania zgłoszeń przewidziane w art. 135c–135e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, z późn. zm.) lub możliwość anonimowego zgłaszania przewidzianą w art. 117c ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, z późn. zm.). Rozwiązania wskazanych aktów prawnych nakierowane są przede wszystkim na zapewnienie mechanizmów zgłaszania naruszeń w poszczególnych dziedzinach i, do pewnego stopnia, obejmują środki ochrony oparte na mechanizmach anonimowości lub wyłączeniu możliwości poniesienia ewentualnych negatywnych konsekwencji przez zgłaszającego. Nie zapewniają one kompleksowych rozwiązań służących ochronie sygnalistów wymaganych dyrektywą 2019/1937, a ich zakres zastosowania nie wykracza poza regulowane dziedziny.

W warunkach polskich w minionych latach wdrożone zostały nadto określone rozwiązania organizacyjne służące zgłaszaniu naruszeń prawa odpowiadające właściwości organów, które takim naruszeniom przeciwdziałają, zapewniane, na przykład, przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Policję (możliwość zgłoszenia przestępstw w ramach kanałów objętych inicjatywami „Zgłoś korupcję”) lub Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Program dla sygnalistów UOKiK). Związane są one w pierwszym rzędzie z ułatwieniem sygnalizowania (zgłaszania) jako mechanizmu przekazywania informacji i funkcjonują w obowiązujących ramach prawnych, tj. nie ustanawiają szczególnych środków ochrony, w tym przed nieuzasadnionym niekorzystnym traktowaniem w środowisku pracy. W praktyce, przy braku powszechnych regulacji służących ochronie zgłaszających, środkiem ochrony w ramach takich rozwiązań są przede wszystkim zaoferowane zgłaszającemu określone gwarancje anonimowości bądź poufności. Szczególny charakter mają rozwiązania wiążące zgłoszenie naruszenia z możliwością złagodzenia kary (typu *leniency*), do których zaliczyć należy tego rodzaju instrument stosowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tj. Program łagodzenia kar UOKiK odnoszący się do porozumień ograniczających konkurencję). Specyfika podobnych rozwiązań wyraża się w tym, że zgłaszającym naruszenie jest sam sprawca, jego wniosek obejmuje przyznanie się do naruszenia, a podstawowym motywem jest nie tyle działanie w interesie publicznym, lecz uzyskanie złagodzenia kary. Należałoby z tych względów odróżnić je od sygnalizowania w analizowanym wyżej znaczeniu.

Z uwagi na wymóg wdrożenia dyrektywy 2019/1937 i brak stosownych regulacji w prawie krajowym uzasadnione jest wystąpienie z inicjatywą legislacyjną.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowana ustawa obejmie ochroną osoby dokonujące zgłoszenia lub ujawnienia informacji lub uzasadnionych podejrzeń naruszenia prawa, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszenia w kontekście związanym z pracą. Przewidziane w ustawie gwarancje i środki prawne będą przysługiwały osobie dokonującej zgłoszenia naruszenia, niezależnie od podstawy i formy świadczenia pracy (m.in. umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, kontrakt menedżerski, wolontariat, staż i praktyka), w tym także świadczącej pracę na rzecz podmiotów, z którymi pracodawca utrzymuje relacje gospodarcze, jak wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy oraz innym osobom zgłaszającym informacje o naruszeniach w kontekście związanym z pracą, jak akcjonariusze i wspólnicy oraz członkowie organów osoby prawnej. Ochroną będą objęte również osoby dokonujące zgłoszenia, których stosunek pracy ustał lub dopiero ma zostać nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszenia uzyskano w trakcie procesu rekrutacji poprzedzającego zawarcie umowy. Uwzględnione zostaną przy tym odmienności statusu prawnego wyżej wymienionych osób, wynikające z formy świadczenia pracy oraz relacji prawnej z drugą stroną. Ustawa, w charakterze zasady ogólnej, wyłączy możliwość narażenia na jakikolwiek uszczerbek lub możliwość postawienia zarzutu z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego na zasadach określonych w ustawie. Wprowadzony zostanie zakaz jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania, w tym niekorzystnego traktowania w zatrudnieniu. Sytuacja prawna zgłaszającego zostanie w istotny sposób wzmocniona na gruncie ewentualnych postępowań sądowych dotyczących zgłaszającego (m.in. w przedmiocie wypowiedzenia lub rozwiązania bez wypowiedzenia stosunku pracy), poprzez odwrócenie ciężaru dowodu, według modelu zbliżonego do obowiązującego w przepisach Kodeksu pracy w postępowaniach z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Podobne rozwiązania przewidziane zostaną w przypadku osoby świadczącej pracę w oparciu o stosunek cywilnoprawny. Jednostronna czynność prawna obejmująca rozwiązanie tego rodzaju stosunku prawnego z powodu zgłoszenia będzie bezskuteczna. Zgłaszający będzie miał prawo dochodzenia odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. W związku z dokonaniem zgłoszenia wyłączone zostaną: możliwość nałożenia na zgłaszającego odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez kogokolwiek, wszczęcia lub prowadzenia wobec zgłaszającego postępowania dyscyplinarnego, wszczęcia lub prowadzenia wobec

zgłaszającego postępowania w przedmiocie zniesławienia lub naruszenia dóbr osobistych. Wyłączona będzie możliwość odmowy przyznania, ograniczenia lub odebrania uprawnienia, jak zezwolenia, koncesji lub ulgi, z powodu zgłoszenia. Wprowadzona zostanie sankcja bezskuteczności czynności prawnej obejmującej wypowiedzenie lub rozwiązanie bez wypowiedzenia, z powodu zgłoszenia, stosunku prawnego będącego podstawą świadczenia towarów lub usług. Wprowadzona zostanie sankcja nieważności postanowień umów o pracę i innych aktów objętych prawem pracy oraz czynności cywilnoprawnych w zakresie, w jakim bezpośrednio lub pośrednio wyłączają lub ograniczają prawo do dokonania zgłoszenia. Rozwiązania te będą stosowane odpowiednio do osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia oraz osoby powiązanej ze zgłaszającym. Status zgłaszającego (sygnalisty) będzie pochodną dokonania zgłoszenia wewnętrznego lub zgłoszenia zewnętrznego bądź ujawnienia publicznego na zasadach określonych w ustawie. Konieczne będzie zachowanie wymaganego trybu, tj. w szczególności dokonanie zgłoszenia z wykorzystaniem przewidzianych w tym zakresie kanałów zgłoszeń, bądź zachowanie zasad ujawnienia publicznego. W każdym przypadku wymagane będzie dopełnienie przesłanek związanych z rzetelnością postępowania zgłaszającego oraz wiarygodnością zgłaszanych lub ujawnianych przez niego informacji. W tym ostatnim aspekcie przewidziany zostanie wymóg, że zgłaszający powinien mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia informacja o naruszeniu jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia. W przypadku zgłoszenia zewnętrznego lub wewnętrznego bezpośrednim uprawnieniem zgłaszającego, wynikającym z samego dokonania zgłoszenia, będzie możliwość monitorowania toku sprawy, tj. uzyskania informacji zwrotnych co do działań następczych, umożliwiających ocenę, czy zgłoszenie spotkało się z właściwą reakcją. W przypadku zarówno zgłoszenia zewnętrznego lub wewnętrznego, jak i ujawnienia publicznego przysługiwać będą ponadto wynikające z ustawy środki ochrony. Przepisy o środkach ochrony znajdą zastosowanie, w szczególności będą mogły zostać przywołane przez sygnalistę w odnośnym postępowaniu, gdy pojawi się ewentualny spór lub podjęte zostanie działanie o charakterze odwetowym.

Zgłoszenia naruszenia prawa będzie można dokonać za pomocą wewnętrznych kanałów zgłoszeń utworzonych przez podmioty prywatne oraz publiczne, za pomocą zewnętrznych kanałów zgłoszeń do odpowiednich organów państwa oraz za pomocą ujawnienia publicznego. W projektowanej ustawie zostaną określone wymagania dotyczące utworzenia oraz organizacji wewnętrznych i zewnętrznych kanałów (procedur i rozwiązań organizacyjnych) zgłaszania naruszeń oraz zasady dokonania ujawnienia publicznego.

Wewnętrznej procedurze zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych nadany zostanie charakter wewnątrzzakładowego aktu prawnego objętego zakresem definicji prawa pracy (art. 9 Kodeksu pracy). Jego treść będzie przedmiotem uzgodnień z zakładowymi organizacjami związkowymi albo przedmiotem konsultacji z przedstawicielami pracowników (jeśli u pracodawcy nie będą działały zakładowe organizacje związkowe). Ustalana w ten sposób procedura i rozwiązania będą musiały spełniać minimalne wymagania określone w ustawie, w tym objąć kwestie organizacyjne, takie jak wyszczególnienie komórek organizacyjnych lub osób przyjmujących zgłoszenia, podejmujących działania następcze i udzielających informacji zwrotnych, sposoby zgłaszania i potwierdzania przyjęcia zgłoszenia oraz terminy realizowanych czynności. Pracodawca będzie obowiązany zapewnić właściwą organizację przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń, w tym ochronę poufności tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i osoby, której dotyczy zgłoszenie. W regulaminie zgłoszeń wewnętrznych będzie mogło zostać postanowione, że na zasadach w nim określonych zgłoszenia wewnętrzne przyjmowane są również od innych osób, jak w szczególności: byli pracownicy, osoby świadczące pracę na rzecz pracodawcy na innej podstawie niż stosunek pracy, akcjonariusze, wspólnicy, członkowie organu zarządzającego lub organu nadzoru, wolontariusze, stażyści oraz osoby świadczące pracę na rzecz podmiotów, z którymi pracodawca utrzymuje relacje gospodarcze. Jednocześnie brak takiego postanowienia w regulaminie stosowanym przez danego pracodawcę nie wyłączy możliwości dokonania zgłoszenia w innym trybie, tj. zgłoszenia zewnętrznego, przez wskazane osoby. W każdym omawianym przypadku zgłoszenie będzie podlegało ochronie w tym samym zakresie.

Przepisom ustawy, w zakresie obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń, podlegać będą podmioty sektora publicznego i prywatnego zatrudniające co najmniej 50 pracowników. Podmioty działające w sektorze finansowym (m.in. banki, fundusze inwestycyjne, zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji, fundusze powiernicze, towarzystwa emerytalne, fundusze emerytalne, domy maklerskie, towarzystwa funduszy inwestycyjnych) będą miały obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń niezależnie od tego, czy należą do sektora publicznego, czy prywatnego oraz niezależnie od liczby zatrudnionych pracowników. Dla pozostałych podmiotów utworzenie wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nie będzie obowiązkowe, ale podmioty te, w zależności od potrzeb, będą mogły utworzyć je dobrowolnie, stosując zasady przewidziane w ustawie.

Zatrudnienie w podmiocie, w którym nie będzie ustanowionych wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, nie wyłączy możliwości zgłoszenia naruszenia prawa. Osoby takie będą mogły dokonać zgłoszenia naruszenia prawa za pośrednictwem zewnętrznych kanałów zgłoszeń lub w drodze ujawnienia publicznego.

Podobnie jak w przypadku wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w ustawie uregulowane zostaną procedury oraz rozwiązania organizacyjne dotyczące dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa do odpowiednich organów państwa (kanały dokonywania zgłoszeń „zewnętrzne” wobec pracodawcy), wraz z obowiązkiem weryfikacji zgłoszeń oraz podjęcia działań następczych. Do kluczowych zagadnień w ramach projektowanych rozwiązań będzie przy tym należało określenie organu lub organów publicznych przyjmujących zgłoszenia zewnętrzne. Zagadnienie to powiązane jest z kolei ściśle z pojęciem instytucji centralnej do spraw zgłaszających naruszenia prawa, której możliwość istnienia przewiduje dyrektywa 2019/1937.

W trakcie prac nad implementacją dyrektywy 2019/1937, ze względu na koszty, odrzucono koncepcję powołania w tym celu nowej instytucji. Następnie rozważono dwa warianty: pierwszy – zakładający wyznaczenie centralnego organu przyjmującego zgłoszenia zewnętrzne oraz drugi – zakładający wyznaczenie pewnej liczby organów przyjmujących zgłoszenia zewnętrzne, które posiadają ponadto kompetencje w określonych dziedzinach do weryfikacji zgłoszeń i podjęcia działań następczych, przy czym łącznie kompetencje takich organów powinny objąć wszystkie dziedziny objęte zakresem przedmiotowym „naruszenia” w rozumieniu dyrektywy 2019/1937. Zdecydowano się na wariant obejmujący wyznaczenie organu centralnego łączącego udzielanie wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa oraz przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych. Wybranie takiego rozwiązania pozwoli uniknąć luki (braku wyspecjalizowanego organu dla przyjmowania zgłoszeń o określonych naruszeniach) i będzie korzystniejsze dla sygnalisty, który nie będzie musiał we własnym zakresie identyfikować wyspecjalizowanego organu. W ramach wybranego wariantu pozostawiona zostanie możliwość tworzenia i funkcjonowania wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

Ustawa powierzy zadania instytucji centralnej Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”). Pełnienie tej roli przez RPO jest zasadne ze względu na fakt, iż przyjmowanie zgłoszeń łączyłoby się w tej instytucji z funkcją udzielania wsparcia i informacji zgłaszającym naruszenia. Za wyborem RPO przemawia fakt, że organ ten jest powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.). 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 2020 r. poz. 627, z późn. zm.) 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 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 – RPO wykonuje m.in. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji, zgodnie z Konwencją w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętą przez przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Motyw 64 dyrektywy 2019/1937 wymienia RPO w kontekście możliwego organu na poziomie centralnym przyjmującego zgłoszenia. Jednocześnie dyrektywa 2019/1937 wymaga zapewnienia sygnalistom wsparcia i informacji, przy czym art. 20 ust. 3 dyrektywy przewiduje możliwość udzielania takiego wsparcia przez jeden niezależny organ.

Z projektowanej ustawy będzie wynikała dwojaka rola instytucji centralnej. Będzie to bowiem zarówno udzielanie informacji i wsparcia zgłaszającym naruszenia prawa, jak i przyjmowanie tzw. zgłoszeń zewnętrznych (w tym przyjęcie i wstępna weryfikacja zgłoszenia, nadanie sprawie dalszego biegu poprzez skierowanie zgłoszenia do instytucji publicznej właściwej do jego merytorycznego zbadania). Instytucja, do której RPO przekaże zgłoszenie, będzie obowiązana do przekazania zgłaszającemu informacji zwrotnej, podjęcia działań następczych oraz do przekazania RPO kompleksowych informacji dotyczących działań podjętych w związku ze zgłoszeniem. Obok instytucji centralnej zadania przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych będą mogły realizować z własnej inicjatywy także inne organy publiczne, przede wszystkim odnośnie do naruszeń w dziedzinach pozostających w zakresie ich działania. Tego rodzaju podejście zapewni niezbędną elastyczność. Możliwe będzie bowiem funkcjonowanie wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń, w przypadkach gdy będzie to uzasadnione np. liczbą spraw (zgłoszeń), ich specyfiką i potrzebami w określonym obszarze

działania organu publicznego. Z kolei powierzenie zadania przyjmowania zgłoszeń instytucji centralnej zapewni pokrycie pełnego zakresu przedmiotowego zgłoszeń wymaganych dyrektywą 2019/1937. Zadania instytucji centralnej nie będą obejmowały pełnej merytorycznej weryfikacji zgłoszenia (RPO nie będzie dublować zadań innych właściwych w sprawie organów), lecz będą związane nadaniem zgłoszeniu właściwego biegu oraz udzieleniem zgłaszającemu wsparcia i niezbędnych informacji. Co do zasady, oprócz ewentualnego wsparcia i udzielenia niezbędnych informacji, instytucja centralna dokona wstępnej weryfikacji zgłoszenia i przekaże je organowi właściwemu do podjęcia działań następczych. Istnienie instytucji centralnej będzie też korzystne z perspektywy zgłaszającego, który dzięki temu, często nie dysponując dostateczną wiedzą w tym zakresie, nie będzie musiał znać szczegółowego zakresu działania instytucji publicznych właściwych do zajęcia się sprawą, zwłaszcza biorąc pod uwagę szeroki zakres przedmiotowy „naruszenia” w rozumieniu dyrektywy 2019/1937. Niezależnie od powyższego, każdy organ prowadzący kanał zgłoszeń zewnętrznych, w przypadku uznania, że nie jest właściwy do zweryfikowania zgłoszenia i podjęcia ewentualnych dalszych działań następczych, będzie obowiązany do przekazania zgłoszenia do organu właściwego.

Organy przyjmujące zgłoszenia zewnętrzne będą obowiązane do wdrożenia określonego minimum rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych odnośnie do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz komunikacji ze zgłaszającymi przewidzianych przez ustawę. W ustawie określone zostaną, między innymi, rozwiązania organizacyjne służące zapewnieniu niezależności i autonomiczności zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. W szczególności przyjmowaniem zgłoszeń zewnętrznych oraz nadawaniem im dalszego biegu oraz związanym z tym przetwarzaniem danych osobowych i pozostałych informacji będą zajmowali się wyłącznie upoważnieni pracownicy organu, którzy będą obowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich informacji uzyskanych w związku z obsługą zgłoszenia. Obowiązek obejmie jakiegokolwiek informacje mogące skutkować ustaleniem tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia lub osoby, której dotyczy zgłoszenie.

Ustawa ureguluje zasady przyjmowania zgłoszeń oraz przekazywania zgłaszającym informacji zwrotnych co do podjętych działań następczych, które to kwestie ze swej istoty dotyczą relacji ze zgłaszającym. Nie będzie natomiast przedmiotem ustawy tryb rozpatrywania otrzymanych zgłoszeń, tj. badania informacji o zarzucanym naruszeniu oraz zakres i rodzaj czynności podejmowanych w tym zakresie, włącznie z ewentualnym wszczęciem postępowania wobec potencjalnego naruszydźciela. Właściwy organ zbada informację na ogólnych zasadach, podobnie jak w przypadku informacji o naruszeniu otrzymanej z każdego innego źródła, odpowiednio do posiadanych uprawnień. Skutkiem zgłoszenia może być zatem postępowanie kontrolne, wyjaśniające, niekiedy złożenie zawiadomienia o przestępstwie lub jakiegokolwiek inne postępowanie regulowane przepisami prawa. Tym samym też projektowana ustawa nie będzie przesądzała, jaka procedura znajdzie zastosowanie do rozpatrywania zgłoszeń.

Z kolei ujawnienie publiczne zdefiniowane będzie jako szeroko rozumiane podanie informacji o naruszeniu do wiadomości publicznej, aczkolwiek, odpowiednio do dyrektywy 2019/1937, regulacjom ustawy nie będą podlegały przypadki ujawnienia informacji bezpośrednio do prasy zgodnie z przepisami krajowymi. Na tle zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego, w przypadku których ustawa nie określi wzajemnego pierwszeństwa korzystania z tych trybów, zachowanie właściwej sekwencji działań zgłaszającego będzie częściowo miało znaczenie w przypadku ujawnienia publicznego. Ujawnienie publiczne będzie bowiem wiązało się z ochroną, gdy ujawniający dokona w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego, ale w odpowiedzi na zgłoszenie nie zostaną podjęte w terminie żadne odpowiednie działania (w przewidzianym terminie brak będzie informacji zwrotnej lub przeciwdziałania naruszeniu). Wyjątek będą stanowiły przypadki, gdy osoba ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego lub w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić jej będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy. W opisywanym zakresie zasady ujawnienia publicznego oddadzą wymogi art. 15 dyrektywy 2019/1937.

Zgłoszeniu będą podlegały działania i zaniechania naruszające prawo w obszarach wskazanych w ustawie. Ustawa określi szerszy zakres przedmiotowy „naruszenia” niż zakres przedmiotowy wdrażanej dyrektywy 2019/1937. Przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia będą miały zastosowanie nie tylko do naruszeń prawa przewidzianych przez dyrektywę 2019/1937 (akty prawne wymienione w załączniku do dyrektywy), w tym do naruszeń interesów finansowych Unii Europejskiej oraz naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, ale także do wszystkich naruszeń prawa w odpowiadających wymienionym w dyrektywie dziedzinach prawa krajowego, tzn.: zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego, bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i

danych osobowych, bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych. Z zakresu naruszeń podlegających zgłoszeniu zostaną wyłączone zamówienia publiczne dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa (zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2019/1937).

Ustawowa definicja naruszenia nie będzie tym samym ograniczona do przypadków, gdy w danym obszarze prawa naruszenie jest regulowane wyłącznie określonym przepisem prawa unijnego. Tego rodzaju szersze podejście uzasadnione jest względami praktycznymi, tj. czytelnością i przewidywalnością zakresu przepisów z perspektywy zgłaszającego, pracodawcy, organów publicznych i innych podmiotów stosujących prawo. Brak jest także racjonalnych przesłanek, by przyjąć, że jedynie naruszenie określonych przepisów unijnych miałyby podlegać ujawnieniu, a zgłaszający tego rodzaju naruszenie ochronie. Te same względy przemawiają bowiem za zasadnością ujawnienia naruszenia i objęcia zgłaszającego ochroną w przypadku naruszenia przepisów krajowych. Ponadto wąskie ujęcie naruszenia ograniczone do przepisów unijnych aktów prawnych nie jest uzasadnione z uwagi na koszty wdrożenia przewidzianego w ustawie systemu sygnalizowania naruszeń.

Z uwzględnieniem powyższego, w ramach wdrożenia do krajowego systemu prawnego dyrektywy 2019/1937, w projektowanej ustawie zostanie zatem określony w szczególności:

- 1) status prawny osoby zgłaszającej naruszenie prawa, tzw. sygnalisty;
- 2) zakres i definicja naruszeń prawa podlegających zgłoszeniu;
- 3) warunki objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia;
- 4) zgłoszenie naruszeń za pośrednictwem wewnętrznych kanałów (obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, procedury na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych w związku ze zgłoszeniami);
- 5) zgłoszenie naruszeń za pośrednictwem zewnętrznych kanałów (ustanowienie zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, wskazanie organów państwa przyjmujących zgłoszenia, procedury na potrzeby zgłoszeń zewnętrznych i działań następczych);
- 6) ujawnienie publiczne;
- 7) środki ochrony zgłaszających (zakaz działań odwetowych, środki ochrony przed działaniami odwetowymi, sankcje);
- 8) koncepcja i model instytucji centralnej zajmującej się przyjmowaniem zgłoszeń i udzielaniem wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa.

Efektom przyjęcia projektu ustawy będzie zapewnienie zgodności przepisów krajowych z wymogami dyrektywy 2019/1937. W szczególności w systemie prawnym przyjęta zostanie kompleksowa regulacja poświęcona ochronie praw zgłaszających naruszenia, obejmująca rozwiązania służące przyjmowaniu takich zgłoszeń oraz zasady reakcji na zgłoszenia przez pracodawców i organy publiczne. Spodziewać się należy poprawy egzekwowania prawa w obszarach objętych zgłoszeniami. Zgłaszający uzyskają istotne prawne narzędzia ochrony przed nieuzasadnionymi działaniami odwetowymi będącymi następstwem reakcji na nieprawidłowości.

Rozwiązania ustawy nie będą modyfikowały obowiązujących przepisów ogólnie mogących służyć ochronie sygnalistów, opisywanych w pkt 1 OSR. Istotą projektowanych rozwiązań będzie uzupełnienie istniejących przepisów o środki ochrony związane z sygnalizowaniem. Ustanowione zostaną nadto kanały dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych o naruszeniach, wraz z określeniem zasad ich funkcjonowania, oraz określone zostaną zasady dokonywania ujawnienia publicznego.

Ustawa uzupełni także przepisy odnoszące się do już istniejących krajowych środków zgłaszania naruszeń wynikających z sektorowych aktów prawnych Unii Europejskiej. Do zgłaszania takich naruszeń stosowane będą przepisy ustawy o środkach ochrony wiążących się z dokonaniem zgłoszenia. W aspekcie organizacyjnym z ustawy będzie wynikała możliwość istnienia również innych kanałów przyjmowania zgłoszeń niż przekazanie zgłoszenia do instytucji centralnej, co w odpowiednich przypadkach pozwoli na funkcjonowanie kanałów przyjmowania zgłoszeń ustanowionych w oparciu o przepisy ujęte w części II załącznika do dyrektywy 2019/1937, jako wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń.

Dyrektywa 2019/1937 powinna zostać implementowana do polskiego porządku prawnego do dnia 17 grudnia 2021 r. Jedynie w przypadku podmiotów w sektorze prywatnym, które zatrudniają od 50 do 249 pracowników, implementacja dyrektywy w zakresie obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń powinna nastąpić do dnia 17 grudnia 2023 r.

Przyjmuje się, że implementacja dyrektywy 2019/1937 nastąpi nie w drodze nowelizacji istniejących ustaw, lecz w odrębnej ustawie. Szeroki zakres koniecznych do wdrożenia rozwiązań oraz względy przejrzystości regulacji dotyczącej nowych instytucji prawnych przemawiają za ujęciem przepisów związanych ze zgłaszaniem naruszeń prawa i ochroną zgłaszających w odrębnej, kompleksowej ustawie.

Nie ma możliwości osiągnięcia celów projektu środkami pozalegisłacyjnymi.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Dotychczas żadne z dwudziestu siedmiu państw Unii Europejskiej nie implementowało w kompleksowej regulacji prawnej dyrektywy 2019/1937. Dwadzieścia dwa państwa wszczęły prace lub odpowiednie procedury w celu stworzenia stosownych aktów prawnych, jednak są one na różnych etapach – od wyznaczenia odpowiedzialnych resortów, po ukończone konsultacje społeczne. Niektóre państwa, jak Litwa, Holandia, Irlandia, Szwecja i Słowacja, posiadają obowiązujące akty prawne poświęcone wyłącznie instytucji sygnalistów lub sygnalizowaniu, jednak nie są one w pełni kompatybilne z wymogami dyrektywy 2019/1937 i będą wymagały nowelizacji. W pozostałych państwach istnieją regulacje odnoszące się do problematyki sygnalizowania nieprawidłowości, jednak są one zawarte w aktach prawnych regulujących różne dziedziny prawa.

Francja

Istnieje częściowa regulacja prawna dotycząca sygnalizowania, tzw. SAPIN II (ustawa antykorupcyjna), która obowiązuje od 2018 r. Podmioty podlegające SAPIN II muszą: ocenić ryzyko korupcji, edukować pracowników i osoby trzecie najbardziej narażone na ryzyko korupcji oraz ustanowić mechanizmy sygnalizowania nieprawidłowości, system dyscyplinarny, kontrolę księgową, kontrolę wewnętrzną i system monitorowania.

Prawo określa zasady, których pracodawcy muszą przestrzegać lub wdrożyć, tj.: kodeks postępowania, wewnętrzne mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości, mapowanie ryzyka (narażenia firmy na ryzyko korupcji), działania osób trzecich (ocena działalności stron trzecich: klientów, pośredników, dostawców itp.), silna kontrola księgową, opracowanie programu szkoleń (skierowanego do dyrektorów generalnych, menedżerów i pracowników najbardziej narażonych na ryzyko korupcji), system dyscyplinarny (ustanowienie sankcji dyscyplinarnych, które mają być stosowane w przypadkach naruszenia kodeksu postępowania przedsiębiorstwa), stworzenie systemu kontroli wewnętrznych (celem oceny i monitorowania skuteczności rozwiązań).

SAPIN II ma za zadanie chronić sygnalistów oraz ustanowić kanały informowania o nieprawidłowościach (dotyczy wszystkich przestępstw, wykroczeń i naruszeń prawa międzynarodowego). Regulacja obejmuje osoby prawne, zarówno prywatne, jak i publiczne, zatrudniające powyżej 50 pracowników. Ustawa SAPIN II powołała Francuską Agencję Antykorupcyjną (Agence Française Anti-Corruption (AFA)), składającą się z przedstawicieli różnych instytucji (ministerów: sprawiedliwości, budżetu, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych). Główne funkcje AFA obejmują:

1. Wydawanie firmom zaleceń dotyczących zapobiegania i wykrywania aktów korupcji, handlu wpływami, nielegalnego wzbogacania się, defraudacji funduszy publicznych i protekcji.
2. Kontrolę wdrażania programów zgodności w firmach. Funkcjonariusze agencji mają prawo porozumiewać się z każdą osobą, której współpraca wydaje się konieczna, przy zapewnieniu poufności. Agencja sporządza raport na temat programu zgodności firmy i, w razie potrzeby, zalecenia dotyczące jego poprawy.
3. AFA może wydawać ostrzeżenia lub nakładać sankcje na podmioty, które nie zastosują się do jej zaleceń (grozi im kara grzywny w wysokości do 50 000 EUR i dwóch lat pozbawienia wolności).

Francja rozpoczęła pracę nad transpozycją unijnej dyrektywy 2019/1937. Do konsultacji społecznych Ministerstwo Sprawiedliwości zaprosiło, w szczególności, członków lub przedstawicieli stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, związków zawodowych i stowarzyszeń zawodowych.

Słowenia

Nie ma jednego aktu prawnego, który reguluje wszystkie kwestie dotyczące ochrony sygnalistów. Istnieje natomiast w tym zakresie szereg przepisów sektorowych: ustawa antykorupcyjna, ustawa bankowa, ustawa ubezpieczeniowa, ustawa o rynku instrumentów finansowych, ustawa o funduszach inwestycyjnych i spółkach zarządzających, ustawa o zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Pewne regulacje objęte są prawem pracy (ustawa o stosunkach pracy, ustawa o urzędnikach państwowych). Ochrona obejmuje osoby zatrudnione, urzędników służby cywilnej i pracowników sektora bankowego. W Słowenii działa Komisja ds. Zapobiegania Korupcji (CPC), która jest niezależną agencją z szerokim mandatem w dziedzinie zapobiegania korupcji, naruszeń etyki i uczciwości w sprawach publicznych. Do jej zadań należy m.in. wsparcie sygnalistów. Podstawą działalności Komisji ds. Zapobiegania Korupcji jest ustawa o integralności etycznej i zapobieganiu korupcji z 2010 roku (IPCA, ustawa antykorupcyjna). Ostatnia nowelizacja ustawy o integralności etycznej i zapobieganiu korupcji przyjęta w 2020 r. nie w pełni implementowała dyrektywę 2019/1937, dlatego są prowadzone dalsze prace w tym zakresie.

Słowacja

Na Słowacji obowiązuje ustawa o sygnalizowaniu nieprawidłowości przyjęta 1 marca 2019 r., która zastąpiła obowiązującą od 2015 r. ustawę o niektórych środkach związanych ze zgłaszaniem działań antyspołecznych. Ustawa z 2019 r. reguluje warunki udzielania ochrony osobom pozostającym w stosunku pracy, które zgłaszają działalność przestępczą lub antyspołeczną oraz określa ich prawa i obowiązki. Na podstawie ustawy powołany został Urząd Ochrony Sygnalistów. Nowa ustawa rozszerzyła zakres poważnych działań antyspołecznych podlegających zgłoszeniu, zwiększyła ochronę sygnalistów i wprowadziła nowe wykroczenia administracyjne (w postaci naruszenia niektórych obowiązków wynikających z ustawy o sygnalizowaniu nieprawidłowości).

Litwa

Na Litwie od 1 stycznia 2019 r. obowiązuje ustawa o ochronie sygnalistów Republiki Litewskiej (dalej „ustawa o ochronie sygnalistów”), która nie jest w pełni kompatybilna z wymogami dyrektywy 2019/1937. Dlatego też Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Litewskiej przygotowało projekt nowelizacji ustawy o ochronie sygnalistów, który ma implementować postanowienia dyrektywy 2019/1937.

Ustawa o ochronie sygnalistów określa prawa i obowiązki osób zgłaszających naruszenia w instytucjach, podstawy i formy ich ochrony prawnej, a także środki ochrony, zachęty i pomoc tym osobom w celu tworzenia dogodnych warunków do zgłaszania naruszeń prawa zagrażających interesowi publicznemu lub naruszających je, zapobiegania takim naruszeniom i ich wykrywania.

Szwecja

W Szwecji kwestie związane z raportowaniem naruszeń prawa oraz ochrony sygnalistów zostały uregulowane w obowiązującej od 2017 r. ustawie o szczególnej ochronie pracowników przed odwetem za informowanie o poważnych nieprawidłowościach (Act on special protection for workers against reprisals for whistleblowing concerning serious irregularities). Ze względu na to, iż ustawa ta nie obejmuje swym zakresem w pełni postanowień dyrektywy 2019/1937, rząd szwedzki zlecił sporządzenie odpowiedniego raportu celem dokonania pełnej implementacji. Prace zespołu, które trwały od 29 maja 2019 r. do 29 czerwca 2020 r., dostarczyły 802-stronicowy raport zawierający propozycje nowych regulacji w zakresie zgłaszania naruszeń oraz ochrony sygnalistów. Obecnie zakończyły się konsultacje społeczne w sprawie szwedzkiego projektu ustawy wdrażającej dyrektywę 2019/1937. Ministerstwo Pracy opublikowało odpowiedzi od wielu zainteresowanych stron, które wzięły udział w konsultacjach. Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy będzie szerszy niż zakres przedmiotowy dyrektywy 2019/1937.

Irlandia

Irlandia posiada już kompleksową regulację dotyczącą ochrony prawnej sygnalistów w postaci ustawy o chronionych ujawnieniach z 2014 r. (Protected Disclosures Act), która jednak nie jest w pełni zgodna z postanowieniami dyrektywy 2019/1937. Obecnie trwają prace nad implementacją dyrektywy 2019/1937. Rząd irlandzki planuje szerszy zakres przedmiotowy projektowanej ustawy implementującej niż zakres przedmiotowy dyrektywy 2019/1937, tak aby nowe przepisy chroniące sygnalistów miały zastosowanie nie tylko do naruszeń prawa określonych przez dyrektywę 2019/1937, ale także do wszystkich naruszeń irlandzkiego prawa krajowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
duże przedsiębiorstwa	3 850	Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2020 r. – GUS, Grupy przedsiębiorstw w Polsce – GUS	obowiązek utworzenia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń
średnie przedsiębiorstwa	15 400	jw.	jw.
małe przedsiębiorstwa działające w sektorze finansowym	1274	jw.	jw.
mikro przedsiębiorstwa działające w sektorze finansowym	122 334	jw.	jw.

podmioty sektora publicznego zatrudniające co najmniej 50 pracowników (OSR w tym zakresie zostanie doprecyzowany po przyjęciu konkretnych rozwiązań w ustawie)	12 726	Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2020 r. – GUS (Tablica nr 2)	jw.
organy państwa (OSR w tym zakresie zostanie doprecyzowany po przyjęciu konkretnych rozwiązań w ustawie)			weryfikacja zgłoszeń i działania następcze
Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ przyjmujący zgłoszenia i udzielający wsparcia	1		przyjmowanie zgłoszeń i udzielanie wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa
sądy powszechne	375	serwis gov.pl	możliwe zwiększenie liczby spraw, przede wszystkim przed sądami pracy
Potencjalne osoby mogące dokonać zgłoszenia naruszenia (niezależnie od podstawy i formy świadczenia pracy, m.in. umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, kontrakt menedżerski, wolontariat, staż i praktyka).	16 555 tys. – pracujący	Dane BAEL (IV kw. 2020 r.) „ Monitoring Rynku Pracy - Kwartalna informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 r. ” – GUS	zapewnienie ochrony praw zgłaszających naruszenia; uregulowanie rozwiązań służących przyjmowaniu takich zgłoszeń oraz zasad reakcji na zgłoszenia; zgłaszający uzyskają istotne prawne narzędzia ochrony przed nieuzasadnionymi działaniami odwetowymi będącymi następstwem reakcji na nieprawidłowości

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt zostanie przekazany do konsultacji publicznych, zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.). W ramach konsultacji publicznych projekt zostanie przekazany m.in. do:

- 1) Fundacji im. Stefana Batorego;
- 2) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
- 3) Amnesty International Polska;
- 4) Związku Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce;
- 5) Związku Banków Polskich;
- 6) Krajowej Izby Gospodarczej;
- 7) Izby Domów Maklerskich;
- 8) Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami;
- 9) Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej;
- 10) Związku Polskiego Leasingu;
- 11) Krajowego Związku Banków Spółdzielczych;
- 12) Polskiej Izby Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych;
- 13) Polskiej Izby Ubezpieczeń;
- 14) Polskiej Organizacji Niebankowych Instytucji Płatności – Związek Pracodawców;
- 15) Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych;
- 16) Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych;
- 17) Stowarzyszenia Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych;
- 18) Polskiego Związku Zarządzania Windykacjami;

- 19) Naczelna Rada Adwokacka;
- 20) Krajowa Izba Radców Prawnych;
- 21) Stowarzyszenie Sędziów Polskich "Iustitia";
- 22) Stowarzyszenie Sędziów Themis,
- 23) Związek Miast Polskich;
- 24) Unia Miasteczek Polskich;
- 25) Związek Województw RP;
- 26) Związek Powiatów Polskich;
- 27) Unia Metropolii Polskich.

W ramach opiniowania projekt zostanie przekazany do:

- 1) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 2) Komisji Nadzoru Finansowego;
- 3) Urzędu Komunikacji Elektronicznej;
- 4) Urzędu Regulacji Energetyki;
- 5) Najwyższej Izby Kontroli;
- 6) Urzędu Zamówień Publicznych;
- 7) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- 8) Państwowej Inspekcji Pracy;
- 9) Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- 10) Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej;
- 11) Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- 11) Krajowej Administracji Skarbowej;
- 12) Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- 13) Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 14) Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 15) Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 16) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 17) Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 18) Sądu Najwyższego;
- 19) Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 20) Generalnego Inspektora Informacji Finansowej;
- 21) Generalnego Inspektora Ochrony środowiska;
- 22) Głównego Inspektora Transportu Drogowego;
- 23) Głównego Inspektora Pracy;
- 24) Głównego Inspektora Weterynarii;
- 25) Rady Dialogu Społecznego;
- 26) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263, z późn. zm.) oraz w trybie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809, z późn. zm.) następującym związkom zawodowym i organizacjom pracodawców:

- 1) NSZZ Solidarność;
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 3) Forum Związków Zawodowych;
- 4) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 5) Business Centre Club – Związek Pracodawców;
- 6) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 7) Konfederacja Lewiatan;
- 8) Pracodawcy RP;
- 9) Federacja Przedsiębiorców Polskich.

Na konsultacje publiczne i opiniowanie przewiduje się 30 dni. Planowany termin konsultacji publicznych i opiniowania to III kwartał 2021 r.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92
budżet państwa	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,93
JST	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,90
ZUS	0,56	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	6,58
NFZ	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	1,65
FP + FS	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,52
FGPŚ + FEP	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,34
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	2,43	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	26,07
budżet państwa	2,43	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	26,07
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZUS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NFZ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FP + FS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FGPŚ + FEP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	-1,51	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-1,36	-15,14
budżet państwa	-2,35	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-2,28	-25,14
JST	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,90
ZUS	0,56	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	6,58
NFZ	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	1,65
FP + FS	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,52
FGPŚ + FEP	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,34
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania	Budżet państwa w części – 8 Rzecznik Praw Obywatelskich (źródła finansowania zostaną doprecyzowane po przyjęciu konkretnych rozwiązań w ustawie).											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Skutki finansowe związane będą z wyznaczeniem instytucji centralnej i przydzieleniem jej nowych zadań. RPO, który został wskazany jako instytucja centralna zajmująca się udzielaniem wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa i przyjmowaniem zgłoszeń otrzyma 20 etatów w związku z realizacją nowego zadania wynikającego z implementacji dyrektywy 2019/1937. Przepisanie zadań do istniejącego organu będzie rozwiązaniem bardziej oszczędnym, niż tworzenie od podstaw nowej instytucji. Do RPO rocznie wpływa kilkadziesiąt tysięcy spraw (w 2019 r. – 59 524, a w 2020 r. – 72 428 ¹). W 2020 r. w Biurze RPO przyjęto 1 166 interesantów oraz przeprowadzono 38 289 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad ² . Taka liczba spraw jest obsługiwana przez											

¹ „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020”.

² Jw.

287 etatów³. Realizacja nowych zadań wymaga zwiększenia liczby zatrudnionych pracowników w Biurze RPO.

Szacuje się, że w związku z wejściem w życie projektowanej ustawy do RPO może wpływać rocznie od 1 500 do kilku tysięcy zgłoszeń⁴, większość w formie elektronicznej. Ze względu na tak dużą liczbę spraw oszacowano konieczność przyznania co najmniej 20 etatów dla instytucji centralnej. Na potrzeby obliczeń założono wynagrodzenie na etat w wysokości 7 500 zł brutto miesięcznie - jest to kwota odpowiadająca średniemu wynagrodzeniu w Biurze RPO⁵. Do zadań pracowników zatrudnionych na utworzonych etatach będzie należało udzielanie informacji i wsparcia w sprawach zgłaszania i publicznego ujawniania naruszeń prawa a także przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach w dziedzinach objętych ustawą, ich wstępna weryfikacja i przekazywanie organom właściwym celem podjęcia działań następczych. Roczny koszt 20 etatów nowych pracowników wynosił będzie 2 182 320,00 zł w „zerowym” roku obowiązywania ustawy, a w latach kolejnych 2 364 180,00 zł (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, w tym:

- 1 800 000,00 zł wynagrodzenia w „zerowym” roku, a w kolejnych latach 1 950 000,00 zł wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym,
- 382 320,00 zł pochodne od wynagrodzeń w pierwszym roku, a w latach kolejnych: 414 180,00 zł.

	Rok 0	Rok 1 i kolejne
limit etatów	20	20
wynagrodzenie 1 osoby	7 500	7 500
wynagrodzenie brutto	1 800 000,00	1 800 000,00
dodatkowe wynarodzenie roczne		150 000,00
razem	1 800 000,00	1 950 000,00
skł. na ubezpieczenie społeczne (13,71%)	246 780,00	267 345,00
podstawa wymiaru skł. zdrowotnej	1 553 220,00	1 682 655,00
skł zdrowotna do zapłaty (9%)	139 789,80	151 438,95
skł. zdrowotna do odliczenia od podatku (7,75%)	120 374,55	130 405,76
koszty uzyskania przychodu	26 700,00	26 700,00
podstawa obliczenia zaliczki na PIT	1 526 520,00	1 655 955,00
zaliczka na PIT	154 399,05	167 666,14
wynagrodzenie netto	1 259 031,15	1 213 549,91

składki pracodawcy	382 320,00	414 180,00
na ubezpieczenia społeczne (17,19%)	309 420,00	335 205,00
Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy (FP-1%, FS-1,45%)	44 100,00	47 775,00
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych (FGŚP 0,1%, FEP 1,5%)	28 800,00	31 200,00
wydatki dla budżetu państwa	2 182 320,00	2 364 180,00

³ Zgodnie z kontrolą przeprowadzoną przez Najwyższej Izby Kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich” nr KBF.430.008.2020.

⁴ Dolna granica ilości zgłoszeń została oszacowana na podstawie ilości zgłoszeń jakie we własnym zakresie otrzymuje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: <https://www.prawo.pl/biznes/jak-powiadomic-uokik-o-zmowie-przedsiębiorców,496510.html>.

⁵ Zgodnie z kontrolą przeprowadzoną przez Najwyższej Izby Kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich” nr KBF.430.008.2020, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w Biurze RPO w 2019 r. wyniosło 7352,5 zł:

Wydatki rzeczowe jednorazowe na utworzenie stanowiska pracy związane z pozyskaniem powierzchni biurowej, zakupem mebli, sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, pozostałych elementów wyposażenia oraz szkoleń oszacowano ryczałtowo w przeliczeniu na jeden etat na kwotę: 7500 zł (zakup mebli - 2 000 zł, sprzęt komputerowy i oprogramowanie - 4 200 zł, pozostałe elementy wyposażenia - 300 zł, pozyskanie powierzchni biurowej - 500 zł, szkolenia - 500 zł). Łącznie koszty utworzenia 20 etatów oszacowano na kwotę: 150 000 zł, która zostanie pokryta w „zerowym” roku obowiązywania ustawy.

Obecnie obywatele mogą zgłosić swoją sprawę do RPO: przez stronę internetową (za pomocą formularza online, poczty elektronicznej, e-PUAP oraz wniosku w języku migowym), pisemnie lub osobiście w jednym z 15 biur na terenie całego kraju. W związku z koniecznością przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów, strona internetowa RPO będzie musiała zostać odpowiednio zmodyfikowana i dostosowana do nowych zadań. Koszty w zakresie dostosowania strony internetowej i formularza online oszacowano na 50 000 zł. Koszty związane z utworzeniem infolinii oszacowano na 50 000 zł.

Nie przewiduje się zwiększenia wydatków przez organy i instytucje państwa, które będą podejmowały działania następcze, w zakresie swojej właściwości, w wyniku otrzymania zgłoszenia o naruszeniu, ponieważ będą to robiły w ramach obecnych uprawnień i zadań. Wejście w życie ustawy nie spowoduje zwiększenia wydatków budżetowych związanych z koniecznością utworzenia przez podmioty sektora publicznego wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, ponieważ zadanie to będzie realizowane w oparciu o dotychczasowe zasoby kadrowe i środki techniczne (sprzęt i systemy informatyczne).

W zakresie podmiotów prywatnych i publicznych objętych obowiązkiem utworzenia rejestru zgłoszeń, zgodnie z art. 18 dyrektywy 2019/1937, przyjęto, że zadanie to będzie realizowane w oparciu o dotychczasowe zasoby kadrowe i środki techniczne (sprzęt, bazy danych, systemy informatyczne) i nie będzie generowało dodatkowych wydatków. Wejście w życie ustawy może spowodować zwiększenie liczby spraw wpływających do sądów powszechnych, przede wszystkim sądów pracy. Na obecnym etapie prac nie można oszacować zwiększenia obciążenia sądów powszechnych.

Bardziej szczegółowe wyliczenia możliwe będą po przyjęciu konkretnych rozwiązań w ustawie.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.						
Niemierzalne	duże przedsiębiorstwa	Zobowiązanie dużych przedsiębiorstw do zapewnienia ochrony sygnalistom poprzez obowiązek ustanowienia wewnętrznych procedur dokonywania zgłoszeń naruszeń.						

		<p>Z uwagi na fakt, że projekt dotyczy wdrożenia przepisów dyrektywy, nie szacowano oddzielnie potencjalnych kosztów dla przedsiębiorców związanych z ustanowieniem takich mechanizmów. Poniżej, w sekcji „Dodatkowe informacje (...)” przedstawiono szacunki, które zostały zawarte w uzasadnieniu do projektu dyrektywy w 2018 r.</p>
	<p>sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw</p>	<p>Zobowiązanie niektórych przedsiębiorstw do zapewnienia ochrony sygnalistom poprzez obowiązek ustanowienia wewnętrznych procedur dokonywania zgłoszeń naruszeń.</p> <p>Z uwagi na fakt, że projekt dotyczy wdrożenia przepisów dyrektywy, nie szacowano oddzielnie potencjalnych kosztów dla przedsiębiorców związanych z ustanowieniem takich mechanizmów. Poniżej, w sekcji „Dodatkowe informacje (...)” przedstawiono szacunki, które zostały zawarte w uzasadnieniu do projektu dyrektywy w 2018 r.</p>
<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p>	<p>Wejście w życie ustawy nie spowoduje natychmiastowych skutków dla gospodarki, ale w dłuższej perspektywie powinna się poprawić wydajność przedsiębiorstw objętych regulacją spowodowana ograniczeniem nieprawidłowości.</p> <p>Wdrażanie w przedsiębiorstwach rozwiązań zawartych w dyrektywie 2019/1937 w zakresie kanałów wewnętrznych i rejestru zgłoszeń będzie się odbywało w ramach wdrażania i rozwoju systemów zarządzania zgodnością (compliance).</p> <p>Zgodnie z raportem z 2018 r. z badania stanu compliance i systemów zarządzania zgodnością w działających w Polsce przedsiębiorstwach, przeprowadzonego przez Instytut Compliance we współpracy z EY, Wolters Kluwer oraz Viadrina Compliance Center działającym na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, 65 proc. przedsiębiorstw wdrożyło już system compliance (ankietowane były średnie i duże przedsiębiorstwa). Czynią to dobrowolnie jako element budowania wizerunku i kultury organizacji.</p> <p>Na etapie prac nad projektem dyrektywy 2019/1937⁶ szacowano, że wprowadzenie rozbudowanego mechanizmu ochrony sygnalistów przyczyni się do poprawy warunków pracy 40% pracowników wchodzących w skład siły roboczej UE, którzy nie są obecnie chronieni przed odwetem, oraz zwiększy poziom ochrony niemal 20% pracowników wchodzących w skład tej siły roboczej. Mechanizm ten zwiększy integralność i przejrzystość sektora prywatnego i publicznego oraz przyczyni się do zapewnienia uczciwej konkurencji i równych szans na jednolitym rynku. Oczekuje się, że koszty wdrożenia tego mechanizmu przez sektor publiczny na obszarze UE wyniosą 204,9 mln EUR w kosztach jednorazowych i 319,9 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych. Jeżeli chodzi o sektor prywatny (średnie i duże przedsiębiorstwa), przewidywane łączne koszty na obszarze UE wyniosą 542,9 mln EUR w kosztach jednorazowych i 1016,6 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych. Łączne koszty dla sektora publicznego i prywatnego wyniosą 747,8 mln EUR w kosztach jednorazowych oraz 1 336,6 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych.</p> <p>Aby należycie uwzględnić wielkość przedsiębiorstwa prywatnego przewidziano w dyrektywie 2019/1937 – jako zasadę ogólną – zwolnienie z obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. Osoby zgłaszające pracujące w takich przedsiębiorstwach mogą zgłaszać nieprawidłowości bezpośrednio właściwym organom krajowym. Wspomniane ogólne zwolnienie nie ma zastosowania do małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze usług finansowych. Wszystkie tego rodzaju przedsiębiorstwa są zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości zgodnie z aktualnie obowiązującymi wymogami przewidzianymi w przepisach UE w zakresie usług finansowych. Koszty ponoszone</p>	

⁶ Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final

przez takie przedsiębiorstwa są minimalne (koszty utopione), ponieważ przedsiębiorstwa te są już zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami UE. Państwa członkowskie mogą – po przeprowadzeniu stosownej oceny ryzyka – zobowiązać małe przedsiębiorstwa prowadzące działalność w określonych sektorach do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, jeżeli uznają to za konieczne w świetle wyników przeprowadzonych przez siebie analiz oraz potrzeb występujących na szczeblu krajowym. W ramach takiej oceny ryzyka bierze się pod uwagę specyfikę danego sektora oraz analizuje się ryzyko związane z wprowadzeniem obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, jak również potrzebę wprowadzenia tego obowiązku. Według szacunków zawartych we wniosku dot. projektu dyrektywy 2019/1937, średnie koszty ponoszone przez średnie przedsiębiorstwa wyniosą: szacowane koszty jednorazowego wdrożenia – 1 374 EUR, szacowane średnie roczne koszty operacyjne – 1 054,6 EUR rocznie.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne: ...

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne: ...

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz: Projekt ustawy nakłada obowiązek utworzenia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń przez podmioty sektora publicznego i prywatnego zatrudniające co najmniej 50 pracowników oraz podmioty działające w sektorze finansowym niezależnie od liczby zatrudnianych pracowników.

Informacje nt. kosztów wdrożenia kanałów szacowanych na etapie prac nad projektem dyrektywy 2019/1937 zostały przedstawione w pkt 7 OSR.

9. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez zwiększenie ochrony osób pracujących, niezależnie od podstawy zatrudnienia lub charakteru stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą, także jeśli stosunek ustał lub dopiero ma zostać nawiązany.

Organ wyznaczony jako instytucja centralna (RPO) zajmująca się przyjmowaniem zgłoszeń i udzielaniem wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa otrzyma 20 etatów.

Nie przewiduje się zwiększenia zatrudnienia w organach i instytucjach państwowych, które będą podejmowały działania następcze, w zakresie swojej właściwości, w wyniku otrzymania zgłoszenia o naruszeniu, ponieważ będą to robiły w ramach obecnych zadań i zwiększenie zasobów kadrowych nie jest konieczne.

Wykonanie ustawy nie zakłada, że konieczne będzie zwiększenie zatrudnienia na potrzeby obsługi zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty w sektorze publicznym i prywatnym, gdyż zasadniczo może to nastąpić przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów kadrowych pracodawcy. Ustawa może wpłynąć na zatrudnienie w tym obszarze. Skala nie jest możliwa do oszacowania.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

<input checked="" type="checkbox"/> inne: obszary objęte możliwością zgłaszania naruszeń		
Omówienie wpływu	Objęcie ochroną osób zgłaszających lub ujawniających informacje o naruszeniach prawa uzyskane w związku z pracą przyczyni się do zapobiegania szkodom i wykrywania zagrożeń dla interesu publicznego, które w przeciwnym wypadku pozostałyby niewykryte. Dotyczy to wszystkich obszarów, co do których możliwe będzie zgłaszanie naruszeń, w szczególności tych objętych dyrektywą 2019/1937.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planowane wykonanie przepisów ustawy nastąpi z dniem jej wejścia w życie, z uwzględnieniem okresu vacatio legis dotyczącego przepisów, w tym w zakresie obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń przez podmioty w sektorze prywatnym, które zatrudniają od 50 do 249 pracowników.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
<p>Organy przyjmujące zgłoszenia naruszeń prawa raz na trzy lata będą dokonywały przeglądu procedur przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami. Dokonując przeglądu takich procedur, właściwe organy będą uwzględniały swoje doświadczenie, jak również doświadczenie innych właściwych organów i odpowiednio dostosowywały swoje procedury.</p> <p>Ponadto co roku będą gromadzone i przekazywane do Komisji Europejskiej dane statystyczne dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> – liczby zgłoszeń przyjętych przez organy państwa, – liczby postępowań wyjaśniających i postępowań wszczętych na podstawie zgłoszeń oraz ich wyniku, – szacunkowej szkody majątkowej, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskanej w wyniku postępowań wyjaśniających i postępowań dotyczących naruszeń będących przedmiotem zgłoszenia. 		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Nie dotyczy.		