

Warszawa, 23 kwietnia 2024 r.

Ustawa o ochronie sygnalistów pilna, ale potrzebna rozważa

opinia Instytutu Biznesu w sprawie projektu ustawy o ochronie sygnalistów

23 października 2019 r. została wprowadzona Dyrektywa **2019/1937** Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej **w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej**. Na jej implementację państwa członkowskie Wspólnoty miały ponad 2 lata. Mimo, że minęły już ponad 4 lata od przyjęcia dyrektywy 2019/1937, Polska nie wdrożyła postanowień tego dokumentu, do swojego porządku Prawnego, chociaż termin na to upłynął **17 grudnia 2021 r.** Z tego powodu **15 lutego 2023 r.** Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę na Polskę w tej sprawie. Teraz za nie wdrożenie dyrektywy 2019/1937 Polsce grożą kary w postaci nowych sankcji finansowych.

Cele i zakres dyrektywy 2019/1937

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

a) naruszenia przepisów w następujących dziedzinach:

- 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) naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej,

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

Procedowanie projektu ustawy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa w Polsce

Przez ostatnie 4 lata polski prawodawca nie zajął się skutecznie implementacją dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa. Prace nad ustawą mającą wdrożenie tego dokumentu Unii Europejskiej rozpoczęły się na 2 miesiące przed terminem na jego ostateczną implementację, w październiku 2021 r. 11 stycznia 2024 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawiła się **siódma wersja projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa**. Projektowana ustawa ma na celu wdrożenie dyrektywy 2019/1937, ustanawiając zasady i procedury dotyczące ochrony „sygnalistów”. W rządowym projekcie ustawy założono, że Rzecznik Praw Obywatelskich ma być centralnym organem w obszarze ochrony sygnalistów i przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy

Już 26 stycznia 2024 roku Rzecznik Praw Obywatelskich opublikował „Uwagi RPO do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa – tzw. ustawy o ochronie sygnalistów”. W dokumencie zauważono, że **w budżecie RPO na 2024 r. nie założono żadnych wydatków, związanych z problematyką objętą zakresem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa**. Szacuje się, że na koszty związane z nowymi obowiązkami będą wynosić około 4.000.000 zł. W budżecie RPO na 2024 r. nie przewidziano takich środków na takie zadania. Zdaniem RPO powinny one zostać wpisane do projektu.

Rzecznik Praw Obywatelskich krytycznie ocenia miesięczne „vacatio legis” oraz brak przepisów, odraczających wykonywanie kompetencji, w zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. W konkluzji urząd uważa, że z powyższego powodu nie możliwe będzie dostosowanie organizacji Biura RPO do nowych zadań.

Nowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r.

Rządowe Centrum Legislacji opublikowało, nowy projekt ustawy. Obecnie nosi on nazwę „Ustawa o ochronie sygnalistów”. Nowa wersja uwzględnia postulaty strony społecznej.

Projekt ustawy o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r. uznaje, że naruszeniem prawa jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa dotyczące:

- 1) wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) korupcji;
- 3) handlu ludźmi;
- 4) prawa pracy;
- 5) zamówień publicznych;
- 6) usług, produktów i rynków finansowych;
- 7) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;

- 8) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami;
- 9) bezpieczeństwa transportu;
- 10) ochrony środowiska;
- 11) ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego;
- 12) bezpieczeństwa żywności i pasz;
- 13) zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- 14) zdrowia publicznego;
- 15) ochrony konsumentów;
- 16) ochrony prywatności i danych osobowych;
- 17) bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych;
- 18) interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej;
- 19) rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów rozdziału 4 (dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych), które zaczną obowiązywać po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Konkluzje Instytutu Biznesu w sprawie projektu ustawy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa

Nad projektem ustawy o ochronie sygnalistów współdziałały Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Minister – Członek rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z obecnym projektem ustawy o ochronie sygnalistów, przedsiębiorstwa mają obowiązek, w **3 miesiące**, wdrożyć zapisy ustawy od momentu jej uchwalenia (w części przepisów jest to 6 miesięcy). Wydaje się, że jest to zbyt krótki okres, na dostosowanie się do nowych przepisów, biorąc pod uwagę, że planowana ustawa o ochronie sygnalistów, dotyczy zupełnie nowej materii, z którą wiążą się nowe, kosztowne i niezaplanowane przez przedsiębiorstwa obciążenia.

Wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów nie spowoduje natychmiastowych skutków dla gospodarki. W dłuższej perspektywie powinna się poprawić wydajność przedsiębiorstw objętych regulacją, spowodowana ograniczeniem nieprawidłowości.

Ocenia się, że wprowadzenie rozbudowanego mechanizmu ochrony sygnalistów powinno się przyczynić do poprawy warunków pracy 40 proc. pracowników wchodzących w skład siły roboczej, którzy nie są obecnie chronieni przed odwetem, oraz zwiększenia poziomu ochrony niemal 20 proc. pracowników wchodzących w skład tej siły roboczej.

Ważnym efektem ma być zwiększenie integralności i przejrzystości sektora prywatnego i publicznego oraz przyczynienie się do zapewnienia uczciwej konkurencji i równych szans na jednolitym rynku. Dla polskich przedsiębiorstw kooperujących z partnerami z Unii Europejskiej ustawa o ochronie sygnalistów

jest również ważna z tego powodu, że partnerzy oczekują od polskich podmiotów przestrzegania przepisów, które obowiązują we wszystkich państwach Wspólnoty.

Wdrożenie ustawy o ochronie sygnalistów, na podstawie projektu z z 26 lutego 2024 r. ma, zdaniem projektodawców, wiązać się z utworzeniem w samym Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 5 etatów, a u Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest organem wyznaczonym do przyjmowania zgłoszeń i udzielanie wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia - 20 etatów. Czy są to adekwatne przewidywania, na tym etapie trudno ustalić. Będzie to zależało przede wszystkim od ilości i jakości zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów.

Instytut Biznesu stoi na stanowisku, że **rządowy projekt ustawy** o ochronie sygnalistów, **wymaga** wydłużenia „*vacatio legis*” **tak aby organizacje, których dotyczy nowe prawo miały racjonalny czas aby się dostosować do nowych obowiązków**. Zwłaszcza, że projekt ustawy o ochronie sygnalistów **przewiduje są sankcje, zarówno grzywny jak i ograniczenia wolności**.

Z tych powodów konieczne jest zarówno szybkie jak i rozważne działanie.

Hanna Myjak
Ekspert Instytutu Biznesu tematyki antykorupcyjnej