

OCHRONA SYGNAŁISTÓW W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

**Od wolności wypowiedzi
do zarządzania zgodnością**

Cezary Kociński



Wolters Kluwer

OCHRONA SYGNALISTÓW W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

**Od wolności wypowiedzi
do zarządzania zgodnością**

Cezary Kociński



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 1 listopada 2024 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-208-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Mamie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
----------------------------	-----------

Wstęp	27
--------------------	-----------

Część I OGÓLNA

Rozdział I

Dyrektywa 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – istota i znaczenie	39
1. Wprowadzenie	39
2. Standard ochrony sygnalistów	40
3. Kontekst	41
4. Istota dyrektywy	42
5. Znaczenie dyrektywy	45
6. Wdrożenie dyrektywy	47
7. Ochrona sygnalistów a RODO	48

Rozdział II

Skutki zwłoki w implementacji dyrektywy 2019/1937	51
1. Brak transpozycji dyrektywy	51
2. Brak właściwej implementacji dyrektyw w porządku krajowym z punktu widzenia sygnalisty	56
3. Stan wiedzy w JST o obowiązku ochrony sygnalistów po upływie terminu do transpozycji dyrektywy	57
4. Ochrona sygnalistów na gruncie art. 10 EKPC	59

5. Wolność wypowiedzi a dozwolona krytyka władzy czy pracodawcy przez sygnalistę.....	64
---	----

Rozdział III

Zakres podmiotowy obowiązków wdrożeniowych w sferze publicznej

publicznej	67
1. Wprowadzenie	67
2. Organy publiczne.....	68
3. Podmioty publiczne	70
4. Charakter obowiązku	71
5. Wyłączenie z art. 23 ust. 5 u.o.s.....	73
6. Wyłączenie z art. 23 ust. 5 u.o.s. w kontekście celów dyrektywy 2019/1937	74
7. Urząd gminy i starostwo powiatowe jako szczególne jednostki organizacyjne.....	75

Rozdział IV

Instytucja prawna sygnalisty i zakres jego ochrony.....	77
1. Pojęcie legalne sygnalisty	77
2. Praktyczny wymiar pytania, kto może być sygnalistą.....	79
3. Przedmiot zgłoszenia.....	79
4. Zakres ochrony sygnalistów	81
5. Od kiedy ochrona sygnalisty?.....	84
6. Sygnalista jako osoba szczególnie chroniona	85
7. Załatwianie sprawy sygnalisty	85
8. Sprawa z zakresu prawa pracy	86
9. Kumulacja roszczeń pracowniczych i o odszkodowanie....	87

Rozdział V

Tajemnice, wyłączenia, poufność i ochrona danych	91
1. Wprowadzenie	91
2. Wyłączenia przedmiotowe w ochronie sygnalistów	92
3. Brak kontekstu związanego z pracą jako przesłanka wyłączenia przedmiotowego.....	94
4. Tajemnica dziennikarska	96
5. Tajemnica przedsiębiorstwa.....	97
6. Poufność tożsamości sygnalisty	98

7. Prawa osoby, której dotyczy zgłoszenie.....	101
8. Kwestie informatorów.....	102
9. Przetwarzanie i przechowywanie danych osobowych.....	102
10. Administrator danych osobowych.....	103

Rozdział VI

Podstawowe uwarunkowania wdrożeniowe.....	107
1. Uwarunkowania ogólne	107
2. Interes publiczny jako niejedyna z przesłanek działania sygnalisty	109
3. Zgłoszenia anonimowe	110
4. Wady ustawy o ochronie sygnalistów.....	111

Rozdział VII

Role organów JST i urzędów je obsługujących w procesie wdrożeń.....	113
1. Wprowadzenie	113
2. Sygnalista w urzędzie – u pracodawcy samorządowego – podmiotu publicznego	114
3. Sygnalista w urzędzie jako aparacie pomocniczym organu publicznego	115
4. Sygnalista w urzędzie jako jednostce wspólnej obsługi.....	121

Rozdział VIII

Czy rynek usług whistleblowingowych wypaczył cele wdrożeń?	123
1. Rynek usług i produktów whistleblowingowych – podaż... ..	123
2. Rynek usług i produktów whistleblowingowych – popyt... ..	125

Rozdział IX

Compliance w JST jako znikający punkt odniesienia	127
--	------------

Rozdział X

Etyczność działania w administracji samorządowej.....	135
1. Wprowadzenie	135
2. Znaczenie etyki w administracji samorządowej.....	137
3. Polityka etyczna w JST.....	138

4. Dokumenty wspierające infrastrukturę etyczną urzędu JST	140
5. Pełnomocnik ds. etyki w urzędzie JST	141
6. Standardy etyczne pracowników samorządowych.....	142
7. Czynniki ryzyka wpływające na nieetyczne działania	144
8. Polityka etyczna, ze szczególnym uwzględnieniem działań antykorupcyjnych, w kontekście sygnalistów	144

Część II

ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE ZWIĄZANE Z OBOWIĄZKAMI WDROŻENIOWYMI DOTYCZĄCYMI OCHRONY SYGNALISTÓW W JST

Rozdział I

Przedmiot zgłoszeń styczny z innymi procedurami	151
1. Wprowadzenie	151
2. Tryby uzupełniające się	152
3. Tryby wykluczające się	155

Rozdział II

Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach sygnalistów	159
1. Założenia wyjściowe	159
2. Kodeks postępowania administracyjnego w wewnętrznym postępowaniu zgłoszeniowym przed podmiotami prawnymi.....	160
3. Kodeks postępowania administracyjnego w zewnętrznym postępowaniu zgłoszeniowym przed organem publicznym	161
3.1. Wprowadzenie	161
3.2. Właściwość organów publicznych i rozstrzyganie sporów o właściwość	162
3.3. Zbieg skargi i zgłoszenia o naruszeniu	162
3.4. Zaświadczenie	163

Rozdział III

Metodologia wdrożeń w JST	165
1. Przedmiot i termin wdrożeń.....	165
1.1. Procedury i kanały informacyjne	165
1.2. Kadry i szkolenia	165
1.3. Bezpieczeństwo danych osobowych	166
1.4. Inne obowiązki	166
1.5. Terminy.....	166
2. Podstawowe kroki przed decyzją o wdrożeniu systemu zgłoszeń sygnalistów	167
3. Harmonogram wdrażania systemu zgłoszeń sygnalistów ..	168

Rozdział IV

Kanały zgłoszeniowe – dostępne i postulowane.....	173
1. Wymogi prawne.....	173
2. Prymat aplikacji webowych	175
3. Podstawowe wymagania wobec aplikacji webowych i ich dostawców.....	176

Rozdział V

Procedura zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych	179
1. Podobieństwa i różnice	179
2. Przykłady pułapek legislacyjnych w budowaniu procedur zgłoszeniowych	182
3. Procedura zgłoszeń wewnętrznych.....	184
3.1. Charakter prawny procedury	184
3.2. Podmiot zewnętrzny	187
3.3. Wytyczne co do treści zarządzenia wprowadzającego procedurę	187
3.4. Wytyczne co do treści procedury.....	190
4. Procedura zgłoszeń zewnętrznych.....	193
4.1. Wprowadzenie	193
4.2. Wytyczne w zakresie ustalenia i wprowadzenia procedury.....	195

Rozdział VI

Kadry	201
1. Systematyka stanowisk urzędniczych i pomocniczych w JST.....	201
2. Zadania pracowników załatwiających sprawy sygnalistów	202
2.1. Zadania ogólne z zakresu <i>compliance</i>	202
2.2. Zadania szczegółowe dotyczące sygnalistów	204
2.3. Zadania związane z funkcją gwaranta.....	206
3. Pozycja organizacyjna.....	206
3.1. Komórka organizacyjna	206
3.2. Usytuowanie w organizacji.....	207
3.3. Upoważnienia	207
4. Obowiązki i odpowiedzialność	208
4.1. Podstawowe obowiązki.....	208
4.2. Obowiązki szczególne.....	209
4.3. Odpowiedzialność.....	209
5. Kwalifikacje	210
5.1. Wymogi kwalifikacyjne ogólne.....	210
5.2. Wymogi kwalifikacyjne szczególne.....	212
5.3. Wytyczne w zakresie kompetencji miękkich	213
6. Wytyczne w zakresie kadr i organizacji załatwiania spraw sygnalistów w JST.....	215

Rozdział VII

Szkolenia i edukacja	219
1. Wprowadzenie	219
2. Wytyczne w zakresie wdrażania planu szkoleń i edukacji...	220

Rozdział VIII

Obowiązki towarzyszące	223
1. Prowadzenie rejestru zgłoszeń wewnętrznych.....	223
2. Prowadzenie rejestru zgłoszeń zewnętrznych.....	225
3. Sprawozdanie dotyczące zgłoszeń zewnętrznych.....	227
4. Obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej zasad dotyczących zgłoszenia zewnętrznego	228

Rozdział IX

Żądanie zaświadczenia w sprawach sygnalistów	231
1. Wprowadzenie	231
2. Art. 38 u.o.s. jako samodzielna podstawa prawna do wydawania zaświadczeń dla sygnalistów.....	232
3. Zakres podmiotowy postępowań o wydawanie zaświadczeń dla sygnalistów na podstawie art. 38 u.o.s. ...	234
4. Interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia w oparciu o art. 38 u.o.s.	235
5. Forma i treść żądania wydania zaświadczenia na podstawie art. 38 u.o.s.	237
6. RODO w postępowaniach o wydanie zaświadczenia na podstawie art. 38 u.o.s.	237
7. Zaświadczenia w sprawach sygnalistów wydawane na podstawie art. 217 k.p.a.	238

Rozdział X

Zakres ochrony pracowników załatwiających sprawy sygnalistów	241
---	------------

Rozdział XI

Liczba mieszkańców JST a obowiązek ustalenia kanałów wewnętrznych	245
1. Znowu problem z art. 23 ust. 5 u.o.s.	245
2. Mieszkaniec gminy czy mieszkaniec powiatu?	247
3. Metody ustalania liczby mieszkańców	248
4. Kto ma ustalić liczbę mieszkańców danej JST?.....	251

Rozdział XII

Odesłanie z art. 10 ust. 1 u.o.s. na przykładzie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	253
1. Kwestia odesłania w zakresie stosowania przepisów	253
2. Odesłania w zasadach techniki prawodawczej	254
3. Skutki zastosowanego odesłania	254
4. Podmioty zobowiązane w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	257

Rozdział XIII

Wnioski i rekomendacje	261
1. Rekomendacje dla jednostek samorządu terytorialnego....	261
2. Wnioski dla rynku usług whistleblingowych	262
3. Konieczność dalszych działań	262
4. Wnioski <i>de lege ferenda</i>	264
4.1. Wprowadzenie	264
4.2. Propozycje tworzące	265
4.3. Propozycje porządkujące.....	267
4.4. Propozycje kasacyjne	268

Część III

**PROPOZYCJE AKTÓW WEWNĘTRZNYCH I INNYCH
DOKUMENTÓW WDROŻENIOWYCH**

1. Projekt uchwały organu stanowiącego w sprawie kierunku działania organu wykonawczego gminy w zakresie lokalnej polityki antykorupcyjnej i etyki działania oraz ochrony sygnalistów w administracji gminnej.....	271
2. Projekt polityki antykorupcyjnej i etyki działania w administracji gminnej.....	277
3. Projekt zarządzenia kierownika urzędu gminy (burmistrza) w sprawie pełnomocnika ds. etyki i polityki antykorupcyjnej i organizacji załatwiania spraw sygnalistów w urzędzie gminy.....	291
4. Projekt zarządzenia kierownika urzędu gminy (burmistrza) w sprawie wprowadzenia lokalnej polityki antykorupcyjnej i etyki działania w administracji gminnej.....	297
5. Projekt oświadczenia pracownika jednostki organizacyjnej JST o zapoznaniu się z lokalną polityką antykorupcyjną i etyką działania oraz ochroną sygnalistów w administracji gminnej	301
6. Ankieta przedwdrożeniowa dla administracji gminnej	303
7. Projekt zarządzenia kierownika urzędu gminy (burmistrza) w sprawie ustalenia i wprowadzenia procedury zgłoszeń wewnętrznych w administracji gminnej	317

8. Projekt procedury zgłoszeń wewnętrznych w administracji gminnej	319
9. Projekt upoważnienia pracownika urzędu gminy do wykonywania czynności w sprawach ochrony sygnalistów w imieniu kierownika urzędu gminy (burmistrza).....	341
10. Projekt zarządzenia organu wykonawczego gminy (burmistrza) w sprawie ustalenia i wprowadzenia procedury zgłoszeń zewnętrznych.....	343
11. Projekt procedury zgłoszeń zewnętrznych dla organów gminy	345
12. Projekt klauzuli informacyjnej dotyczącej ochrony danych osobowych	365
13. Projekt zakresu zadań i czynności pracownika samorządowego zatrudnionego w komórce organizacyjnej ds. załatwiania spraw sygnalistów urzędu gminy.....	371
14. Projekt planu szkolenia i edukacji w zakresie lokalnej polityki antykorupcyjnej i etyki działania oraz ochrony sygnalistów w administracji gminnej.....	379
15. Projekt zaświadczenia o podleganiu ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 ustawy o ochronie sygnalistów	385
Bibliografia	387
Orzecznictwo	391

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2016/680 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119, s. 89 ze sprost.)
- dyrektywa 2019/1937 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17 ze zm.)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)

KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1 ze sprost.)
u.o.s.	– ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928)
u.p.p.p.	– ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)

Zbiory orzecznictwa

OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Inne

BHP	– bezpieczeństwo i higiena pracy
CMS	– <i>Compliance Management System</i> (system zarządzania zgodnością)
COSO	– Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway)
ESG	– czynniki, na podstawie których tworzone są ratingi i oceny pozafinansowe przedsiębiorstw, państw i innych organizacji (E – środowisko [<i>environmental</i>], S – społeczna odpowiedzialność [<i>social responsibility</i>], G – ład korporacyjny [<i>corporate governance</i>])
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
GUS	– Główny Urząd Statystyczny

ISO	– International Organization for Standardization (Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna)
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Podstawowe pojęcia

cel – to, do czego się dąży; to, czemu coś ma służyć; miejsce, do którego się zmierza; przedmiot lub osoba, których dotyczą zamierzone działania.

compliance officer – samodzielne stanowisko odpowiedzialne za zarządzanie systemem zapewnienia zgodności działania podmiotu prawnego lub stanowisko kierownicze odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków przez wieloosobową jednostkę ds. *compliance*.

efekt mrozący – stan lub sytuacja, gdy na skutek postępowania władzy publicznej jednostka podejmuje decyzję o rezygnacji ze swobodnego wykonywania przynależnych jej praw podmiotowych, choć nie zostały jej one formalnie ograniczone ani odebrane; rezygnacja może przybrać albo formę całkowitego wycofania z aktywności danego rodzaju, albo modyfikacji własnych zachowań; przyczyną takiego postępowania jest obawa przed negatywnymi konsekwencjami czynienia swobodnego użytku z własnych praw; obawa ta skłania do kalkulowania, czy potencjalne działanie, formalnie dopuszczalne i korzystające z ochrony prawa, jest dla jednostki opłacalne, czy też nie; istotą efektu mrożącego jest zniechęcenie, które prowadzi do wycofania i samoograniczenia.

funkcje *compliance* – cztery podstawowe funkcje skupione na zapewnieniu zgodności, zarządzaniu ryzykiem braku zgodności, doradztwie i audycie.

infrastruktura etyczna urzędu JST – zbiór dokumentów wyznaczających w szczególności politykę etyczną urzędu, analizę zagrożeń etycznych, plan celów etycznych i antykorupcyjnych, zakres zadań dla

osoby, która będzie mogła pełnić w urzędzie rolę pełnomocnika do spraw etyki, a także procedury zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze nieetycznym i korupcyjnym.

jednostka do spraw zapewnienia zgodności / jednostka *compliance* – jednostka organizacyjna odpowiedzialna za zarządzanie systemem zapewnienia zgodności działania podmiotu prawnego, na czele której stoi *compliance officer*.

kanały zgłoszeniowe / *helplines* – obecnie sposoby organizacyjne i rozwiązania techniczne umożliwiające dokonanie zgłoszenia; najczęściej w postaci specjalnych linii telefonicznych lub skrzynek poczty elektronicznej, z których członkowie podmiotu prawnego mogą skorzystać, gdy mają wątpliwości co do tego, jak w danej sytuacji powinni się zachować, aby nie złamać prawa, wewnętrznych reguł organizacji lub zasad etyki, albo zgłosić naruszenie prawa, nadużycie lub nieprawidłowości.

kierownictwo urzędu JST – kierownik urzędu JST i jego zastępca (lub zastępcy) oraz sekretarz i skarbnik JST lub osoby zatrudnione na stanowiskach równorzędnych.

klent urzędu JST – osoba fizyczna, która załatwia sprawę w urzędzie JST, w imieniu własnym lub cudzym.

komórka organizacyjna właściwa ds. załatwiania zgłoszeń sygnalistów – jednostka organizacyjna odpowiedzialna w urzędzie JST za przyjmowanie zgłoszeń wewnętrznych lub zewnętrznych oraz podejmowanie działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszeń i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej, na czele której stoi pełnomocnik ds. etyki i polityki antykorupcyjnej.

modele zarządzania ryzykiem – COSO I – kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa; COSO II – zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa; COSO III – monitorowanie systemu kontroli wewnętrznej, opracowane przez Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) – niezależną inicjatywę sektora prywatnego do analizy przyczynowych czynników, które mogą prowadzić do nadużyć w sprawozdawczości finansowej.

nadużycie – działanie lub zaniechanie, łącznie z podaniem błędnych informacji, które wprowadza w błąd lub usiłuje wprowadzić w błąd klienta urzędu JST lub kierownictwo urzędu JST, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, osobistej lub innej albo prowadzi do uniknięcia realizacji zobowiązania.

nieprawidłowości – działanie lub zaniechanie, które z punktu widzenia kontroli jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a w przypadku wykonywania zadań nieskuteczne, niewydajne, nieoszczędne.

normy jakości – ISO 37301:2021 – CMS; ISO 37002 – dla systemów whistleblowingu – WMS; ISO 37001 – dla systemów antykorupcyjnych – ABMS.

obowiązki w zakresie zapewnienia zgodności / obowiązki compliance – wymagania wynikające z przepisów prawa, które podmiot prawny musi spełnić oraz wynikające z norm społecznych i etycznych, regulacji i standardów postępowania, które podmiot prawny dobrowolnie przyjął do stosowania.

pełnomocnik ds. etyki i polityki antykorupcyjnej – samodzielne stanowisko w urzędzie JST, bezpośrednio podległe kierownikowi urzędu JST; konstrukcja tego stanowiska wynika z połączenia w jego ramach: klasycznych zadań pracownika ds. etyki z zadaniami oficera ds. *compliance*, wypracowanymi w sektorze prywatnym oraz zadań kierownika komórki organizacyjnej ds. załatwiania spraw sygnalistów.

polityka antykorupcyjna i etyki działania w administracji samorządowej – lokalna polityka ustanowiona uchwałą organu stanowiącego JST, określająca zasady i procedury mające na celu zapobieganie korupcji oraz promowanie wysokich standardów etycznych w działalności urzędu JST oraz jednostek organizacyjnych JST; ma na celu zapewnienie transparentności, uczciwości oraz budowanie zaufania publicznego do działań administracji samorządowej.

procedura – odpowiednio procedura zgłoszeń wewnętrznych oraz procedura zgłoszeń zewnętrznych, o której mowa w ustawie o ochronie sygnalistów.

proces – zbiór wzajemnie powiązanych ze sobą czynności wykonywanych przez jednostki organizacyjne podmiotu prawnego, w tym urzę-

du JST, których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia wyznaczonego rezultatu.

ryzyko braku zgodności / ryzyko *noncompliance* – ryzyko poniesienia sankcji prawnych, powstania strat finansowych, utraty reputacji lub wiarygodności wskutek nieprzestrzegania przepisów prawa, regulacji wewnętrznych i standardów postępowania przyjętych do stosowania przez podmiot prawny.

specjalista ds. *compliance* – pracownik jednostki *compliance*, podlegający zwierzchnictwu *compliance officer*a.

sposób adekwatny do dokonanego zgłoszenia – sposób kontaktu wskazany przez sygnalistę lub najszybszy sposób wynikający z posiadanego przez urząd JST adresu do kontaktu.

system zapewnienia zgodności działania / system *compliance* – całość kształt rozwiązań organizacyjnych, narzędzi i działań podejmowanych przez podmiot prawny w celu zapewnienia, że prowadzona przez niego działalność jest zgodna z prawem oraz regulaminami wewnętrznymi, a także dobrymi praktykami i kodeksami etycznymi oraz oczekiwaniami społecznymi w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia niezgodności z tymi normami i możliwości wystąpienia strat finansowych oraz utraty reputacji i wizerunku; w normie ISO 37301 nazywany systemem zarządzania zgodnością (*Compliance Management System, CMS*).

urząd JST – jednostka organizacyjna obsługująca organ wykonawczy JST i określone zadania organu stanowiącego; urząd JST występuje w sprawach ochrony sygnalistów w trzech głównych rolach jako: pracodawca samorządowy (podmiot prawny), aparat pomocniczy organu publicznego i jednostka wspólnej obsługi zgłoszeń w JST.

whistleblowing – działanie polegające na ujawnieniu przez byłego lub obecnego pracownika podmiotu prawnego zachowania niezgodnego z prawem lub wewnętrznymi zasadami bądź zachowania nieetycznego; pojęcie to obejmuje również zbudowanie warunków przez podmiot prawny w celu dokonywania zgłoszeń w sposób poufny (procedury i kanały zgłoszeniowe); poprzez *whistleblowing* podmiot prawny uzyskuje możliwość zajęcia się zjawiskami patologicznymi wewnątrz organizacji bez ingerencji zewnętrznej oraz bez ujawnienia faktu takiego zdarzenia opinii publicznej.

właściciel procesu „przyjęcie i załatwienie zgłoszenia” – upoważniony pracownik komórki organizacyjnej ds. załatwiania zgłoszeń sygnalistów, który przyjął zgłoszenie; właściciel procesu prowadzi sprawę indywidualnego zgłoszenia od początku do jej zamknięcia i przysługują mu wszelkie uprawnienia niezbędne do jej załatwienia, w tym prawo wydawania poleceń służbowych osobom, z którymi nie wiąże go stosunek podległości; władztwo właściciela procesu wynika z dekoncentracji władztwa służbowego kierownika urzędu, w zakresie załatwiania spraw sygnalistów, którego źródłem jest procedura zgłoszeń wewnętrznych lub zewnętrznych i zarządzenia ją wprowadzające.

Definicje legalne

działanie następcze – należy przez to rozumieć działanie podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia, w szczególności przez postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych.

działanie odwetowe – należy przez to rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście.

informacja o naruszeniu prawa – należy przez to rozumieć informację, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, w którym sygnalista uczestniczył w procesie rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy, pracuje lub pracował, lub w innym podmiocie prawnym, z którym sygnalista utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście

związanym z pracą, lub informację dotyczącą próby ukrycia takiego naruszenia prawa.

informacja zwrotna – należy przez to rozumieć przekazaną sygnaliście informację na temat planowanych lub podjętych działań następnych i powodów takich działań.

kontekst związany z pracą – należy przez to rozumieć przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych.

organ publiczny – należy przez to rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następnych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 u.o.s.

osoba, której dotyczy zgłoszenie – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wskazaną w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana.

osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która pomaga sygnaliście w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna zostać ujawniona.

osoba powiązana z sygnalistą – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która może doświadczyć działań odwetowych, w tym współpracownika lub osobę najbliższą sygnalisty w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.

podmiot prawny – należy przez to rozumieć podmiot prywatny lub podmiot publiczny.

podmiot prywatny – należy przez to rozumieć osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, lub pracodawcę, jeżeli nie są podmiotami publicznymi.

podmiot publiczny – należy przez to rozumieć podmiot wskazany w art. 3 ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524).

postępowanie prawne – należy przez to rozumieć postępowanie toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności postępowanie karne, cywilne, administracyjne, dyscyplinarne lub o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo postępowanie toczące się na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności antymobbingowych.

ujawnienie publiczne – należy przez to rozumieć podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej.

zgłoszenie – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne, przekazane zgodnie z wymogami określonymi w ustawie.

zgłoszenie wewnętrzne – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa.

zgłoszenie zewnętrzne – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu informacji o naruszeniu prawa.

WSTĘP

Bezpośrednim impulsem do napisania tej książki było uchwalenie 14.06.2024 r. ustawy o ochronie sygnalistów. Ustawa ta transponuje do polskiego porządku prawnego cele dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Polski ustawodawca uczynił to po pięciu latach od przyjęcia dyrektywy 2019/1937. To zatem akt prawny oczekiwany i bardzo potrzebny.

Jednak kwestie podejmowane w opracowaniu dalece wykraczają poza ramy wyznaczone egzegezą tekstu prawnego. Nie jest ono komentarzem do przepisów prawnych, mimo że w wielu przypadkach został przeprowadzony wnikliwy proces odkodowywania norm prawnych w nich zawartych.

Cel to podstawowe pojęcie racjonalnego lub nieracjonalnego działania czy, szerzej, zachowania. Określa ono to, do czego się dąży, czemu coś ma służyć, miejsce do którego się zmierza czy przedmiot lub osobę, których dotyczą zamierzone działania. Cel lub cele ma człowiek, organizacja, jednostka samorządu terytorialnego, państwo czy unia państw. Możemy mówić o celu tej książki, celu dyrektywy 2019/1937, celu wdrożeń, celu ochrony sygnalistów itd.

Przedmiot niniejszego opracowania, czyli ochrona sygnalistów, został poddany analizie z punktu widzenia celów wewnątrzorganizacyjnych, publicznych (unijnych i państwowych) oraz indywidualnych. Taki był mój cel.

W miarę szczegółowo zostały również przedstawione cele dyrektywy 2019/1937, często zawarte nie tylko w jej przepisach, ale również w jej motywach. Wynikało to z systemowych relacji między prawem unijnym a prawem krajowym, ale także ze stosunku przepisów implementowanych do aktu wdrażanego, w odniesieniu do konkretnych instytucji prawnych. Świadomie użyłem w stosunku do dyrektywy 2019/1937 określenia akt wdrażany. Ustawodawca w ustawie o ochronie sygnalistów wielokrotnie odwzorowuje bowiem rozwiązania prawne zawarte w tej dyrektywie. Czyni to zamiast skorzystać ze swobody prawotwórczej wyznaczonej nakazem implementacji celów, a nie przepisów dyrektyw jako specyficznych aktów prawa unijnego. Dyrektywa 2019/1937 stała się zatem naturalnym punktem odniesienia w procesie stosowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, odkodowywania ich znaczenia czy wykładni celowościowej¹ i funkcjonalnej. Stoję na stanowisku, że w Polsce dyrektywa 2019/1937 jest także bezpośrednim źródłem ochrony sygnalistów oraz określonych obowiązków państwa i podmiotów będących jego emanacją (w określonym oczywiście zakresie) w okresie od 17.12.2021 r. (data wyznaczająca termin transpozycji dyrektywy 2019/1937 do polskiego porządku prawnego) do wejścia w życie przepisów ustawy o ochronie sygnalistów. Dyrektywa 2019/1937 jest również źródłem bezpośrednim prawa w tych sytuacjach, w których polski ustawodawca, mimo wdrożenia jej przepisów, nie osiągnął w procesie wdrożenia jej celów.

Badania, analizy i obserwacje w znacznej części przedstawione w niniejszym opracowaniu były prowadzone przeze mnie w odniesieniu do

¹ Zarówno analizy dogmatyczne, jak i empiryczne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazują, że wykładnia celowościowa jest podstawą metodą wykładni przepisów prawa unijnego, a co za tym idzie kryterium oceny przepisów krajowych implementujących regulacje unijne. Zob. A. Kalisz, T. Konciewicz, W. Jedlecka, A. Szot, *Reguły i argumenty interpretacyjne w wykładni prawa UE* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3. *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 182; także A. Kotowski, *Wykładnia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w świetle empirycznych badań orzecznictwa*, Warszawa 2022, s. 82 i n.; jak również wyrok TS z 16.12.1960 r., 6/60, *Jean Humblet v. Belgia*, EU:C:1960:48; wyrok TS z 12.11.1969 r., 29/69, *Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt*, EU:C:1969:57; wyrok TS z 6.10.1982 r., 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*, EU:C:1982:335.

administracji publicznej, a przede wszystkim samorządu terytorialnego. Od wielu lat administracja publiczna i procesy w niej zachodzące są przedmiotem mojego zainteresowania zawodowego i naukowego. Administracja samorządu terytorialnego jest adresatem głównych wniosków i zaleceń oraz propozycji zawartych w tej książce. Nazywam je umownie wytycznymi wdrożeniowymi.

Współczesne jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w Polsce, jak i na świecie, stoją przed licznymi wyzwaniami związanymi z zarządzaniem zasobami, efektywnością w realizacji zadań publicznych, transparentnością działań, ale także budowaniem i utrzymaniem zaufania społecznego.

Jednym z kluczowych narzędzi w tym procesie staje się system zapewnienia zgodności działania (*compliance*), zwany w ISO 37301 systemem zarządzania zgodnością (*Compliance Management System*, CMS). Pojęcie *compliance* rozumiane jest w sposób szeroki. Obejmuje zgodność działalności organizacji z przepisami prawa (*legal compliance*), które jest ona zobowiązana stosować, jak również zgodność działania z normami dobrowolnie przyjętymi do stosowania oraz regulacjami wewnętrznymi (*soft law*)². Elementem systemu *compliance* jest system poufnego zgłaszania informacji o nieprawidłowościach (*whistleblowing*) przy użyciu odpowiednich kanałów zgłoszeniowych (*helpline*).

To system zarządzania, który powstał w sektorze prywatnym i przenika do sektora publicznego. W tym kontekście *compliance*, jako system rozwiązań skierowany między innymi na zapewnienie zgodności oraz zarządzanie ryzykiem braku zgodności, jest systemem zarządzania organizacją, w tym organizacją samorządową, a sygnalista (procedury zgłoszeń, ochrona, itd.), jako inicjator zgłoszenia, to tylko wycinek tego systemu. Efektywny system ochrony sygnalistów w organizacji, czyli osób, które decydują się ujawniać nieprawidłowości, nadużycia czy działania naruszające prawo, to gwarancja działania systemu *compliance*.

² Zob. ISO 37301:2021 „Compliance Management System” pkt 3.26 w zw. z pkt 3.25.

To jednak ciągle system wewnątrzorganizacyjny, powstający przy użyciu określonej nomenklatury pojęciowej i kształtowany doświadczeniem prakseologicznym w sektorze prywatnym oraz w niektórych świadomych organizacjach sektora publicznego, wdrażany przez organizacje i w organizacjach, przede wszystkim aby ograniczać straty finansowe wynikające z naruszeń prawa lub utraty reputacji (dobrego imienia firmy).

W systemie wewnątrzorganizacyjnym celem podstawowym wdrażania systemu *compliance* jest więc ograniczenie strat finansowych. Zasadniczą metodą wykorzystywaną w tym systemie dla wykrywania naruszeń jest system poufnych zgłoszeń (*whistleblowing*), któremu towarzyszy ochrona zgłaszających, gwarantowana wewnętrznymi regulacjami, które są wzmacniane standardami etycznymi między innymi w postaci kodeksów etycznych.

Wdrożenie kanałów zgłaszania nieprawidłowości wzmacnia też konkurencyjność firm, w tym pod kątem ich atrakcyjności dla pracowników (zapewniona ochrona pracowników), i jest elementem promocji kultury uczciwości. Wpływa także na wartość³ i lepszą pozycję w relacjach z kontrahentami, ułatwia miernikowanie i ocenę wpływu danej organizacji na środowisko, ład korporacyjny czy społeczeństwo.

Nomenklatura pojęciowa wykształcona w ramach systemu *compliance* zaczęła jednak przenikać i przeplatać się z rozwiązaniami wprowadzanymi w innej skali i z innych motywów przez władze publiczne. W pierwszej kolejności dotyczyło to sektorowych rozwiązań prawnych przyjmowanych w bankowości, działalności maklerskiej czy też w spółkach giełdowych.

³ Jeden z elementów obowiązkowego raportowania ESG. Od stycznia 2024 r. polskie przedsiębiorstwa są zobligowane do przestrzegania nowych zasad sprawozdawczości niefinansowej według dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z 14.12.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.Urz. UE L 322, s. 15) – *Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD.

Podstawą tych działań była (i jest ciągle) walka z korupcją, praniem brudnych pieniędzy i innymi zagrożeniami. Celem nie jest jednak wyłącznie zwalczanie tych przestępstw z punktu widzenia prawa karnego, ale także ograniczenie strat finansowych, które one powodują w znacznie większym zakresie niż tylko wewnątrzorganizacyjnym.

W przypadku władz państwowych, a przede wszystkim unijnych, skala i katalog tych zagrożeń jest znacznie szerszy i obejmuje zagrożenia dla całego społeczeństwa lub gospodarki, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa czy środowiska. Obejmuje też naruszanie praw człowieka, konsumentów czy pracowników.

Klasyczne metody tej walki, oparte na stanowieniu norm prawnych o charakterze zakazującym lub nakazującym (materialne prawo karne), a następnie ściganie osób, które je naruszają, nie przynoszą od lat zakładanych celów. Efektywność wykrywania patologicznych i przestępczych zachowań w tych obszarach za pomocą działań policyjnych, wspartych narzędziami audytowymi i kontrolnymi, jest niewystarczająca. Szczególnie w Polsce wykrywalność przestępstw o charakterze korupcyjnych jest niska, biorąc pod uwagę szacowaną skalę tego zjawiska⁴.

Stąd podejmowane próby wzmocnienia ochrony powszechnych i uniwersalnych wartości przed działaniami przestępczymi za pomocą mechanizmu opartego na „naturalnym” systemie zgłoszeniowym. Osoby, które wykonują pracę dla danej organizacji, nierzadko jako pierwsze mogą dostrzec, że w ich otoczeniu dzieje się coś niewłaściwego i mogą przekazać informację o zauważonych nieprawidłowościach podmiotom właściwym do przeprowadzenia stosownych działań wyjaśniających lub naprawczych. Zgłoszenie nieprawidłowości często może zapobiec

⁴ Badaniem zjawiska korupcji na świecie zajmuje się w szczególności International Transparency, co roku publikując raport, w którym bada *Corruption Perception Index* (CPI), czyli wskaźnik postrzegania korupcji. Zgodnie z metodologią im wynik jest wyższy, tym mniejszy jest poziom postrzegania zjawiska korupcji w danym państwie. Z rankingu CPI dotyczącego 2022 r. wynika, że średnia liczba punktów w Europie wynosiła 66, podczas gdy Polska otrzymała ich 55, https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf (dostęp: 31.08.2024 r.).

szkodzie lub ograniczyć jej rozmiary, zatrzymać niekorzystne zjawisko lub pomóc uniknąć jego wystąpienia w przyszłości.

Warto o tym pamiętać, podejmując obowiązki prawne związane z ochroną sygnalistów, tym bardziej że w ostatnich latach temat ochrony sygnalistów zyskał na znaczeniu nie tylko w kontekście dużych korporacji czy instytucji prywatnych (*corporate compliance*), ale również w sferze publicznej, w tym na poziomie lokalnym.

Jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty odpowiedzialne za realizację wielu istotnych zadań publicznych, muszą także spełniać wysokie standardy etyczne. To właśnie sygnaliści mogą odegrać kluczową rolę w demaskowaniu nieprawidłowości naruszających prawo, ale także takie standardy.

Sygnaliści w samorządzie terytorialnym to osoby, które zgłaszają nieprawidłowości lub nadużycia w urzędach, instytucjach samorządowych lub spółkach komunalnych. Ich działania mogą dotyczyć różnorodnych obszarów, takich jak korupcja, nepotyzm, kumoterstwo, klientelizm, konflikty interesów, nadużycia finansowe czy niegospodarność. Zgłoszenia te są niezwykle cenne dla zapewnienia przejrzystości, odpowiedzialności i efektywności działania samorządów, a także dla ochrony interesu publicznego. Należy powtórzyć, że system zgodności to nie tylko zgodność działalności danej organizacji z przepisami prawa (zgłoszenie sygnalisty o naruszeniu prawa), ale także zgodność z normami dobrowolnie przyjętymi do stosowania oraz regulacjami wewnętrznymi, w tym standardami etycznymi (zgłoszenie sygnalisty o nieprawidłowościach czy niezgodnościach lub nadużyciach).

Sygnaliści w praktyce często narażeni są na działania odwetowe. W związku z dokonaniem przez nich zgłoszeniem naruszeń czy nadużyć bywają zwalniani, przenoszeni na inne stanowiska, tracą możliwość awansu czy też tworzy się wokół nich wrogą atmosferę w miejscu pracy. Bywają też pozywani o naruszenie dobrego imienia pracodawcy, oskarżani o zniesławienie lub naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgłaszanie nieprawidłowości wiąże się więc ze znacznym ryzykiem osobistym, zawodowym, a często też finansowym i psychologicznym.

Obawy przed działaniami odwetowymi zniechęcają do zgłaszania dostrzeganych nieprawidłowości czy nadużyć. Osoby, które zauważają niewłaściwe zachowania w miejscu pracy, rozumiane jako naruszenie prawa, wartości i zasad organizacji lub uniwersalnych zasad etyki, generalnie nikogo o nich nie zawiadamiają.

Z badania Eurobarometru z 2022 r. wynika, że spośród mieszkańców Unii Europejskiej, którzy doświadczyli lub byli świadkami korupcji, aż 85% nigdzie jej nie zgłosiło⁵. W Polsce ten wskaźnik był jeszcze wyższy i wynosił 100% badanych⁶.

Za główne powody tego zaniechania uznaje się właśnie obawy przed działaniami odwetowymi i przekonanie, że zgłoszenie nic nie zmieni, a także brak wiedzy na temat tego, jak i gdzie można dokonać zgłoszenia. W wielu przypadkach sygnaliści napotykają na trudności w postaci braku odpowiednich procedur wewnętrznych i niechęć do zgłaszania nieprawidłowości wynikającej z obawy przed represjami ze strony przełożonych, ale także swoistym wykluczeniem ze strony współpracowników.

Wprowadzenie skutecznych mechanizmów ochrony sygnalistów jest więc niezbędne nie tylko dla zwiększenia efektywności i transparentności administracji samorządowej, ale również dla ochrony osób, które ryzykują swoją reputację, a często i karierę, również w imię dobra wspólnego. Ma również znaczenie w stosunkach wewnętrznych w danej organizacji, gdyż daje możliwość korzystania z wolności słowa przez pracowników, ale także przeciwdziała powstawaniu tzw. efektu mrozącego. O efekcie mrozącym mówi się zwykle wtedy, gdy na skutek postępowania władzy publicznej jednostka podejmuje decyzję o rezygnacji ze swobodnego wykonywania swych praw podmiotowych, choć nie zostały jej one formalnie ograniczone ani odebrane. Rezygnacja może przybrać albo formę całkowitego wycofania z aktywności danego rodzaju, albo modyfikacji własnych zachowań. Ma być bezpiecznie, w duchu opor-

⁵ Badanie Eurobarometr nr 523: Korupcja, 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=83024> (dostęp: 31.08.2024 r.).

⁶ Badanie Eurobarometr nr 523: Korupcja, 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=83024>.

tunizmu i konformizmu. Przyczyną takiego postępowania jest obawa przed negatywnymi konsekwencjami czynienia swobodnego użytku z własnych praw. Obawa ta skłania do kalkulowania, czy potencjalne działanie, formalnie dopuszczalne i korzystające z ochrony prawa, jest dla jednostki opłacalne, czy też nie. Istotą efektu mrozącego jest zniechęcenie, które prowadzi do wycofania i samoograniczenia⁷.

Działania odwetowe podejmowane wobec sygnalistów należy kwalifikować jako ingerencję w przysługującą im wolność słowa. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika jednoznacznie, że ochrona swobody wypowiedzi znajduje zastosowanie także w odniesieniu do miejsca pracy, a państwo ma pozytywny obowiązek chronić tę swobodę również w sferze relacji między pracownikiem a pracodawcą.

To trzeci zasadniczy cel w prezentowanym podejściu do ochrony sygnalistów, a mianowicie ochrona w ujęciu indywidualnym, wynikająca z ochrony wolności wypowiedzi.

Ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów, której większość przepisów weszła w życie 25.09.2024 r. i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii stanowią fundament prawny dla działań na rzecz ochrony sygnalistów, także w samorządzie terytorialnym.

Jednak sama legislacja to tylko początek – kluczowe jest jej praktyczne wdrożenie oraz budowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej, która wspiera takie działania. Niezbędna jest również długofalowa kampania społeczna skierowana na realną ochronę sygnalistów oraz budowanie akceptacji społecznej dla postawy sygnalisty. Konieczna jest także edukacja i powszechna informacja, której wspólnym mianownikiem powinien być jasno sformułowany cel zmian – przecież nie o same zgłoszenia chodzi, a o system zarządzania, w ramach którego można w organizacji (w skali mikro i makro) reagować na występujące w niej nieprawidłowości i nadużycia.

⁷ Zob. W. Brzozowski, *Effekt mrozący*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023/4, s. 38.

Stąd obecnie obserwowane skanalizowanie istoty rozwiązań prawnych dotyczących sygnalistów i sprowadzenie jej wyłącznie do wypełnienia obowiązków wdrożeniowych w zakresie ustalenia kanałów zgłoszeniowych, w większości przypadków aby uniknąć kary, jest podstawowym błędem wszystkich biorących udział w tych procesach.

Celem niniejszego opracowania jest w szczególności przybliżenie tematu ochrony sygnalistów w kontekście jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem aspektów prawnych, organizacyjnych oraz społecznych. Oprócz omówienia aktualnych regulacji prawnych, uwarunkowań wdrożeniowych, naświetlenia zagrożeń i „pułapek” wynikających z rozumienia przepisów prawnych, znalazły się tu również propozycje działań oraz aktów wewnętrznych i dokumentów, które mogą pomóc jednostkom samorządu terytorialnego i ich jednostkom organizacyjnym w skuteczniejszym wdrażaniu systemu ochrony sygnalistów.

Dzięki tej publikacji chcę nie tylko pogłębić świadomość znaczenia ochrony sygnalistów w administracji lokalnej, ale również zainspirować do działań, które wzmocnią transparentność, uczciwość i etyczność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Stąd, jako podstawę wszystkich działań, ich fundament uznaję wprowadzenie lokalnej polityki antykorupcyjnej i działań etycznych w administracji samorządowej. Propozycja konkretnych rozwiązań takiej polityki lokalnej została przedstawiona w części III pkt 2.

Niniejsze opracowanie jest skierowane do pracowników samorządowych, urzędników, radnych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych i innych osób zainteresowanych kwestią ochrony sygnalistów. Mam nadzieję, że przedstawione w nim informacje i rekomendacje przyczynią się do poprawy mechanizmów ochrony sygnalistów w polskim samorządzie terytorialnym, a tym samym do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności władz lokalnych i regionalnych.

Publikacja składa się z trzech części. W części I zaprezentowano podstawowe informacje związane z ustawą o ochronie sygnalistów i uwarunkowaniami procesu wdrożeniowego dotyczącego ochrony sygnalistów. W części II przedstawiono główne obowiązki prawne, zagrożenia

wdrożeniowe, zalecenia i interpretacje istotnych przepisów prawnych mogących mieć znaczenie dla zapewnienia zgodności działań wdrożeniowych dotyczących ochrony sygnalistów z wzorcem prawnym, standardami zarządczymi i etycznymi. Natomiast część III zawiera propozycje aktów wewnętrznych i dokumentów wdrożeniowych, które w moim zamyśle tworzą całościową koncepcję wdrożeniową uwzględniającą niezbędne odniesienia do systemu *compliance*, działań etycznych oraz samej dyrektywy 2019/1937. Dla uzyskania przejrzystości tekstu zostały one przygotowane z zastosowaniem przykładowych rozwiązań nomenklaturowo-ustrojowych dotyczących administracji gminnej, ale mają odpowiednie zastosowanie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Na marginesie powyższych rozważań i założeń jeszcze dodatkowa uwaga wynikająca z wyroku ETPC z 27.08.2024 r., 15028/16, *Hrachya Harutyunyan v. Armenia*. Perspektywa implementacji dyrektywy 2019/1937 przesunęła, w mojej ocenie, na plan trzeci znaczenie samej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tymczasem po wejściu w życie ustawy o ochronie sygnalistów Konwencja nadal może odgrywać istotną rolę w ochronie osób zgłaszających naruszenia. Sygnaliści, którzy nie uzyskają ochrony na podstawie ustawy o ochronie sygnalistów, będą bowiem mogli skorzystać z ochrony przewidzianej przez art. 10 EKPC (prawo do wolności wypowiedzi). Przypomniał o tym Trybunał w przywołanym wyroku, podając w wątpliwość skuteczność rozwiązań prawnych dotyczących whistleblowingu obowiązujących w Armenii od 2017 r.

Część I

OGÓLNA

Rozdział I

DYREKTYWA 2019/1937 W SPRAWIE OCHRONY OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH NARUSZENIA PRAWA UNII – ISTOTA I ZNACZENIE

1. Wprowadzenie

Dyrektywa Unii Europejskiej jest specyficznym aktem prawnym, charakterystycznym dla prawa unijnego. Jest formą pośredniej legislacji, co oznacza, że tworzenie prawa odbywa się dwustopniowo. Pierwszy etap obejmuje ustalenie na poziomie unijnym celu przy pozostawieniu państwom członkowskim swobody w ustaleniu środków i form jego osiągnięcia. Drugi etap obejmuje implementację celu w krajowym porządku prawnym przez wydanie odpowiednich przepisów¹.

Istotą dyrektyw jest to, że pozwalają one na zbliżenie porządków prawnych państw o często różnej tradycji czy kulturze prawnej. Dlatego też dyrektywa wiąże państwa członkowskie co do rezultatu, który ma zostać osiągnięty.

W przypadku nieosiągnięcia lub niemożności osiągnięcia założonego rezultatu przez normy krajowe w wyznaczonym terminie Trybunał Spra-

¹ Zob. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2006, s. 120–127.