



dr hab.
Beata
Baran-
Weso-
łowska
radca prawny,
Wydział
Prawa
i Administracji
Uniwersytetu
Jagiellońskiego

ANALIZA Samorządy już muszą chronić sygnalistów

Choć ustawa o ochronie sygnalistów jeszcze nie obowiązuje, trzeba stworzyć procedury umożliwiające zgłaszanie nieprawidłowości, do których doszło w urzędzie.

Pomimo planowanego na 25 września 2024 r. terminu wejścia w życie ustawy o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r. poz. 92) jednostki z sektora administracji publicznej powinny już przygotować ścieżkę zgłaszania nieprawidłowości. Unijna dyrektywa o ochronie sygnalistów miała zostać implementowana do polskiego porządku prawnego w grudniu 2021 r. W związku z opóźnieniem sygnaliści sektora publicznego mogą się domagać objęcia ochroną. Samorządy często jednak czekały na rozwiązania ustawowe.

Bezpośredni skutek dyrektywy

Specyficzna sytuacja podmiotów publicznych jest związana z tzw. bezpośrednim skutkiem dyrektywy i co za tym idzie – wcześniejszej skuteczności przepisów chroniących osoby zgłaszające naruszenia prawa, niż jest to przewidziane wejściem w życie krajowej regulacji prawnej. Wynika to z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym jednostki publiczne stanowią emanację państwa niewywiązującego się ze swoich unijnych obowiązków w kwestii terminowej transpozycji norm europejskich do krajowego systemu prawnego. Aby ochrona osób fizycznych wynikająca z regulacji unijnych mogła zostać zrealizowana, jest konieczne spełnienie czterech warunków określonych przez TSUE – upływ terminu implementacji dyrektywy, nieimplementowanie rozwiązań unijnych albo ewentualnie ich nieprawidłowa implementacja, bezwarunkowość i precyzyjność norm prawa unijnego oraz przyznanie w nieimplementowanej dyrektywie uprawnień jednostkom w stosunku do państwa, których zakres można ustalić na podstawie przepisów dyrektywy.

Pierwsza przesłanka nie budzi wątpliwości – termin implementacji tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów upłynął ponad dwa lata temu (w grudniu 2021 r.). Fakt, że unijna regulacja nie została implementowana, uległ zmianie dopiero w ostatnich tygodniach, zaś postępowanie toczące się przeciwko Polsce, dotyczące braku implementacji, nadal nie zostało zakończone. W kwestii kolejnej przesłanki należy stwierdzić, że postanowienia dyrektywy wykazują wystarczającą precyzję i jednoznaczność w kwestii ochrony sygnalistów. Brak jest również jakichkolwiek warunków, które muszą zostać spełnione, aby osoba zgłaszająca nadużycia mogła korzystać ze swoich uprawnień. W kwestii ostatniej przesłanki można uznać, że dyrektywa ustanawia wiele uprawnień dla sygnalistów. Podstawowym jest możliwość dokonywania zgłoszeń dotyczących zaobserwowanych naruszeń. Dyrektywa zapewnia również ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi, rozumianymi jako wszelkie

Jednostki publiczne stanowią emanację państwa, niewywiązującego się z obowiązku wdrożenia unijnych norm. Muszą zapewnić ochronę sygnalistom wcześniej niż prywatne firmy

działania mające na celu pokrzywdzenie sygnalisty w związku z dokonaniem przez niego zgłoszeniem.

Przy spełnieniu powyższych przesłanek sygnalista będzie więc uprawniony do otrzymania odszkodowania w razie poniesienia szkody, która ma związek przyczynowo-skutkowy z naruszeniem przez państwo obowiązku terminowej transpozycji regulacji unijnej do prawa krajowego. Już zapadają wyroki potwierdzające uprawnienia sygnalistów. Na przykład Sąd Rejonowy w Toruniu przyznał ochronę sygnaliście działającemu w publicznej uczelni (wyrok z 12 lipca 2023 r., sygn. akt IV P 171/22). Odwołał się do bezpośredniego skutku stosowania dyrektywy.

Obowiązki gmin

Co zatem powinno zostać wdrożone w jednostkach samorządu terytorialnego? Obowiązki związane z systemem zgłoszeń wewnętrznych są zogniskowane wokół procedury zgłoszeń wewnętrznych, która stanowi swoistą mapę drogową dla systemu whistleblowingowego (czyli systemu zgłaszania nieprawidłowości). Jej wdrożenie w organizacji to pierwszy krok do realizacji obowiązków nałożonych przez polskiego ustawodawcę. Etapem poprzedzającym ustalenie tej procedury powinno być określenie, kto będzie odpowiadał za przyjmowanie zgłoszeń oraz ich procedowanie (podejmowanie działań następczych), a także wybór najlepszych dla danej jednostki kanałów przyjmowania zgłoszeń (np. poprzez skrzynkę e-mailową czy też odpowiednią aplikację IT). Podczas rozważania różnych dróg przekazywania zgłoszeń warto mieć na uwadze minimalne warunki ustawowe, zgodnie z którymi zgłoszenia mogą być przyjmowane ustnie lub pisemnie. Decyzja o tym, czy uwzględnić informacje anonimowe, należy do wdrażających procedurę.

Po przygotowaniu projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych będzie konieczne skonsultowanie jej z przedstawicielami zatrudnionych w danej jednostce. Jeżeli działają w niej związki zawodowe, to one będą partnerem w konsultacjach. Jeśli zaś organizacja związkowa nie występuje w danym podmiocie, wówczas konieczne będzie wybranie przedstawicielstwa osób świadczących pracę.

Kluczowym elementem systemu zgłaszania nieprawidłowości jest skutecznie przeprowadzone wewnętrzne postępowanie wyjaśniające. Z tego też powodu istotne jest dobranie odpowiednich narzędzi do tego, aby efektywnie wyjaśnić, czy doszło do raportowanych przez sygnalistę zdarzeń. W pierwszej fazie prowadzonych działań wyjaśniających szczególnie istotne może być odpowiednie zabezpieczenie dowodów w sprawie (np. dysków komputerów, komunikacji w ramach poczty wewnętrznej). Właściwy dobór środków dowodowych i terminowe ich przeprowadzenie stanowią szansę na możliwie kompleksowe wyjaśnienie zgłoszonych działań niezgodnych z prawem. Nie można tracić z oczu celu postępowania wyjaśniającego – ważne są nieprawidłowości, a nie to, kto je zgłosił.

Istotnym zagadnieniem związanym z wdrożeniem wewnętrznego systemu whistleblowingowego jest wewnętrzne zakomunikowanie urzędnikom, co podlega zgłoszeniom, w jaki sposób przekazać informację o zaobserwowanych nieprawidłowościach oraz w jakich okolicznościach sygnaliście należy się ochrona. Przygotowując się do wewnątrzorganizacyjnej kampanii informacyj-

nej, warto rozważyć różne formy transferu wiedzy – szkolenia oraz e-learning.

System wewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości powinien cechować się poufnością i bezpieczeństwem. Elementem parasola roztaczanego nad sygnalistami są zakaz represji oraz mechanizmy ochronne. Ustawa statuuje katalog (nieenumeratywnie) niedozwolonych działań/zaniechań skierowanych w stosunku do osób raportujących naruszenia prawa. Należą do niego m.in. naruszenie dóbr osobistych, pominięcie przy awansie, mobbing, negatywna ocena wyników pracy czy też wstrzymanie udziału w szkoleniach. Także wszelkiego rodzaju groźby lub próby podjęcia zakazanych działań mieszczą się w kategorii retorsji wobec whistleblowerów. Istotne jest, że ustawowa ochrona rozciąga się także na osoby pomagające w zgłoszeniu, a także osoby powiązane z sygnalistą. Jako przykłady osób podlegających ochronie można wskazać współpracownika pomagającego w wykonaniu fotokopii świadczących o naruszeniu prawa lub małżonka zatrudnionego w tej samej JST (w innym wydziale/komórce organizacyjnej), który jest narażony na odwet w postaci zablokowania awansu z powodu poinformowania o nieprawidłowościach przez współmałżonka sygnalistę.

Tylko bez odwetu

Kiedy zatem sygnalista podlega ochronie? Temporalnie ochrona sygnalisty rozpoczyna się od chwili dokonania zgłoszenia. Do przesłanek materialnoprawnych ochrony zgłaszającego konieczne jest spełnienie następującego warunku: istnienia uzasadnionych podstaw dotyczących prawdziwości zgłaszanych informacji po stronie raportującego o naruszeniu prawa w momencie dokonywania zgłoszenia.

Sygnalista, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, jest uprawniony do odszkodowania wynoszącego nie mniej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku. Alternatywnie, pokrzywdzony może dochodzić zadośćuczynienia. Ustawa nie stanowi żadnych limitów w tym zakresie. Co istotne, to na JST (pracodawcy) będzie ciążył ciężar dowodu, że podjęte wobec zgłaszającego działania nie stanowiły odwetu.

Mając na uwadze specyfikę jednostek samorządu terytorialnego, warto zwrócić uwagę także na ustawowe wyjątki skierowane do tej grupy podmiotów zobowiązanych do wdrożenia wewnętrznego systemu zgłoszeń. Otóż, jednostki organizacyjne gminy lub powiatu, na których terenie zamieszkuje mniej niż 10 tys. mieszkańców, nie są objęte wymogiem wdrożenia systemów whistleblowingowych. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby zdecydowały się fakultatywnie na takie działania. Drugi wyjątek, o którym warto wspomnieć, to możliwość ustalenia wspólnej procedury zgłoszeń wewnętrznych (np. dla jednostek kultury w danej gminie), w ramach tzw. wspólnej obsługi przewidzianej w ustawach samorządowych (tj. w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa). Przyjęcie takiego wspólnego rozwiązania może się przyczynić do zminimalizowania ryzyka braku obiektywizmu, np. poprzez powołanie kolegiального ciała prowadzącego działania następcze składającego się z reprezentantów poszczególnych organów objętych wspólnym systemem.