



SYGNALIŚCI

w jednostkach
samorządu terytorialnego

SPIS TREŚCI

Wstęp	1
Kto może zostać sygnalistą w jednostce samorządu terytorialnego?	3
Co może zgłosić sygnalista?	6
Czego sygnalista nie może zgłosić?	8
Zakres ochrony sygnalisty	9
Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot prawny	11
Procedura zgłoszeń wewnętrznych	11
Kto jest odpowiedzialny za procedurę zgłoszeń wewnętrznych w jednostce samorządu terytorialnego?	12
Czy każda jednostka samorządu terytorialnego musi wdrożyć procedurę zgłoszeń wewnętrznych?	13
Jednostka samorządu terytorialnego jako jednostka obsługująca	15
Jednostka samorządu terytorialnego jako organ publiczny	16
Procedura zgłoszeń zewnętrznych	16
Kto jest odpowiedzialny za procedurę zgłoszeń zewnętrznych w jednostce samorządu terytorialnego?	17
Czy każda jednostka samorządu terytorialnego musi wdrożyć procedurę zgłoszeń zewnętrznych?	18
Jednostka samorządu terytorialnego jako koordynator w procesie zgłoszeń zewnętrznych	18
Kształtowanie procedury zgłoszeń	19
Procedura wewnętrzna	19
Konkretne kroki do wdrożenia	22
Jakie kanały komunikacji można wykorzystać w ramach procedury wewnętrznej?	23
Procedura zewnętrzna	24
Jakie kanały komunikacji można wykorzystać w ramach procedury zewnętrznej?	25
Zgłoszenia anonimowe	26
Kary	27
Ochrona przed nieuczciwymi sygnalistami	29
Podsumowanie	30

SYGNALIŚCI

w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego niewątpliwie odgrywają istotną rolę w dbaniu o ochronę dobra społecznego - często jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub naruszeniach interesu publicznego. Wciąż jednak wielu świadków łamania prawa rezygnuje ze zgłaszania swoich obserwacji i podejrzeń ze strachu przed działaniami odwetowymi.

Unia Europejska dostrzegła ten problem i wychodząc mu naprzeciw, już kilka lat temu wprowadziła **dyrektywę o sygnalistach**. W 2024 roku przyszła kolej na Polskę - uchwalono ustawę, która wdraża unijne regulacje, nakładając tym samym szereg obowiązków zarówno na podmioty prywatne, jak i publiczne.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego sytuacja jest o tyle istotna, że w zależności od dokonanego w ustawie podziału może okazać się, że dany podmiot stanie przed wyzwaniem konieczności wprowadzenia po pierwsze dwóch odrębnych systemów zgłoszeń, a po drugie doprecyzowania szeregu innych wewnętrznych regulacji.



Przy spełnieniu określonych ustawą przesłanek, zadaniem jednostki samorządu terytorialnego będzie przede wszystkim opracowanie dwóch niezależnych od siebie procedur zgłoszeń — wewnętrznej i zewnętrznej.

Pierwszą z nich, służącą głównie ochronie osób wykonujących pracę na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, należy wdrożyć już do 25 września 2024. Drugą natomiast, dedykowaną wszystkim osobom fizycznym zgłaszającym naruszenia prawa z katalogu wskazanego w ustawie — do 25 grudnia 2024. Czasu jest więc niewiele.

Jednostka samorządu terytorialnego (a technicznie urząd gminy, powiatu lub województwa) w ustawie funkcjonuje w roli:

1

podmiotu prywatnego
(przyjmującego zgłoszenia
wewnętrzne)

2

organu publicznego
(koordynatora w procesie
zgłoszeń zewnętrznych)

3

podmiotu odpowiedzialnego
za podejmowanie działań
następczych (aparatu
pomocniczego organu
wykonawczego)

4

jednostki obsługującej w
ramach wspólnej obsługi
zgłoszeń wewnętrznych

W dalszej części poradnika omówimy konkretne kroki, które powinna wdrożyć jednostka samorządu terytorialnego w zależności od pełnionej w świetle ustawy funkcji. Wskażemy również, kim jest sygnalista, co może zgłosić oraz zakres jego ochrony. Omówimy także wprowadzone ustawą kary, zarówno względem jednostek samorządu terytorialnego, jak i nieuczciwych sygnalistów.

Kto może zostać sygnalistą w jednostce samorządu terytorialnego?

W świetle ustawy, sygnalistą jest - co warto podkreślić - osoba fizyczna, która zgłasza informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą.

Sygnalistą w jednostce samorządu terytorialnego może więc zostać:

1

pracownik

2

osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej

3

członek organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej

4

przedsiębiorca

5

stażysta

6

wolontariusz

7

praktykant

8

funkcjonariusz w rozumieniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej czy Służby Więziennej oraz ich rodzin

9

osoba świadcząca pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy

Zwróćmy uwagę, że pojęcie „pracownika” obejmuje również urzędników służby cywilnej, pracowników państwowych, a także inne osoby pracujące w sektorze publicznym.

Sygnalistą może zostać również osoba, która:

- uzyskała informację o naruszeniu prawa przed nawiązaniem stosunku pracy
- uzyskała informację o naruszeniu prawa przed nawiązaniem innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę:
 - świadczenia pracy
 - świadczenia usług
 - pełnienia funkcji w jednostce samorządu terytorialnego lub na jej rzecz
- uzyskała informację o naruszeniu prawa po ustaniu powyższych stosunków.

Co warte podkreślenia, wszystkie wyżej wymienione osoby mogą zgłaszać naruszenia prawa zarówno w procesie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Dodatkowo, w świetle unijnej dyrektywy sygnalistą będzie także obywatel UE i obywatel państwa trzeciego, który ma kontakt z przedsiębiorstwem UE, osoba prowadząca działalność na własny rachunek, członek organu nadzorczego, a także niezależny zewnętrzny wykonawca, podwykonawca i dostawca.

Na tych samych zasadach ochrona przysługuje również:



1

osobie pomagającej
w dokonaniu zgłoszenia,
czyli osobie fizycznej,
która pomaga sygnaliście
w zgłoszeniu i której
pomoc nie powinna
zostać ujawniona



2

osobie powiązanej
z sygnalistą, czyli osobie
fizycznej, która może
doświadczyć działań
odwetowych (przede
wszystkim
współpracownik lub
osoba najbliższa
sygnalisty)



Co może zgłosić sygnalista?

Każda osoba fizyczna może dokonać zawiadomienia w przedmiocie naruszenia prawa, rozumianego jako działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa.

Takie naruszenie prawa może dotyczyć np.:

- 1 korupcji
- 2 zamówień publicznych
- 3 usług, produktów i rynków finansowych
- 4 ochrony środowiska
- 5 ochrony konsumentów
- 6 zdrowia publicznego
- 7 interesów finansowych jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa oraz Unii Europejskiej
- 8 przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu
- 9 rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych
- 10 konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela — występujących w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej

W ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych jednostka samorządu terytorialnego może również wprowadzić możliwość zgłaszania informacji o naruszeniach obowiązujących w tym podmiocie regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych.

Na przykładzie powiatu, zakres zgłoszeń mógłby zostać rozszerzony np. o te dotyczące regulaminu organizacyjnego starostwa czy aktu prawa miejscowego, np. uchwał odnoszących się do zasad udzielania dotacji z budżetu powiatu.

1

Pracownik wydziału inwestycji funkcjonującego w ramach powiatu zgłasza przypadek dostrzeżonej korupcji w procesie udzielenia dotacji na budowę drogi powiatowej. Zyskuje ochronę niezależnie od tego, czy zakres zgłoszeń rozszerzono o te dotyczące naruszeń uchwały dotyczącej zasad udzielania dotacji na budowę dróg, ponieważ korupcja mieści się w zakresie naruszeń prawa wskazanych przez ustawę o sygnalistach.

2

Ten sam pracownik zgłasza nieprawidłowości w procesie udzielenia dotacji, np. przypadek przyznania dotacji pomimo braku spełnienia określonego wymogu przez wnioskującego. Zyska ochronę gwarantowaną w ustawie tylko wtedy, gdy starostwo rozszerzyło zakres naruszeń o te wynikające z uchwały, na podstawie której udzielono dotację.

3

Pracownik starostwa dostrzegł, że kontrolę w jednostce organizacyjnej starostwa przeprowadziła osoba, która nie posiada do tego odpowiedniego upoważnienia. Zyska status sygnalisty wówczas, gdy w powiecie tym rozszerzono zakres zgłoszeń o te wynikające z regulaminu organizacyjnego starostwa.

Czego sygnalista nie może zgłosić?

Spod zakresu naruszeń, które może zgłosić sygnalista, wyłączone informacje objęte m.in.:

przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz innych informacji, które nie podlegają ujawnieniu z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego ze względów bezpieczeństwa publicznego

Ustawa nie stosuje się również do naruszeń prawa w zakresie zamówień w dziedzinach **obronności i bezpieczeństwa** (ustawa Prawo zamówień publicznych) pod warunkami szczegółowo omówionymi w ustawie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że zgłoszenie naruszenia prawa spoza zakresu wskazanego w ustawie lub dobrowolnie rozszerzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego nie obliguje do jego rozpatrzenia, jak również zapewnienia ochrony zgłaszającemu. Taka osoba nie zyskuje statusu sygnalisty w myśl przepisów.



Zakres ochrony sygnalisty

Obowiązek objęcia sygnalisty ochroną pojawia się już w momencie dokonania przez niego **zgłoszenia**. Istnieje jednak pewien warunek - zgłaszający musi mieć uzasadnione podstawy by sądzić, że informacja o naruszeniu prawa, którą zgłasza, jest prawdziwa w momencie dokonywania takiego zgłoszenia.

Dla uzyskania statusu sygnalisty nie jest więc istotne, czy w jednostce istnieją odpowiednie procedury dokonywania takich zgłoszeń, czy też nie.

Osoba, która dokonała zawiadomienia, nie może doświadczyć działania odwetowego ze strony podmiotu prawnego, polegającego np. na:

1

wypowiedzeniu lub rozwiązaniu bez wypowiedzenia stosunku pracy

2

obniżeniu wysokości wynagrodzenia za pracę

3

przeniesieniu na niższe stanowisko pracy

4

zawieszeniu w wykonywaniu obowiązków pracowniczych lub służbowych

5

nałożeniu lub zastosowaniu środka dyscyplinarnego, w tym kary finansowej, lub środka o podobnym charakterze

6

mobbingu

7

dyskryminacji

8

spowodowaniu straty finansowej, w tym gospodarczej, lub utraty dochodu

9

naruszeniu dóbr osobistych, w szczególności dobrego imienia sygnalisty

10

próbie lub groźbie zastosowania któregokolwiek z wyżej wymienionych działań

Sygnalista, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, ma prawo do **odszkodowania** w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku lub **zadośćuczynienia**.

Co do zasady osoba dokonująca zgłoszenie zyskuje status sygnalisty już w momencie dokonania zawiadomienia, ale obowiązkiem organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych jest wydanie zaświadczenia potwierdzającego, że osoba taka podlega ochronie na podstawie ustawy.

Co jednak istotne, organ nie będzie działał w tym zakresie z urzędu — wyda takie zaświadczenie tylko i wyłącznie na żądanie sygnalisty. Przy czym powinien to zrobić nie później niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania żądania.

Podsumowując, ochrona sygnalisty nie jest więc uzależniona ani od wydania zaświadczenia przez organ publiczny, ani też nie zależy od podjęcia działań następczych.

Uregulowanie kwestii sygnalizowania naruszeń i ochrony osób dokonujących zgłoszeń nakłada na jednostkę obowiązek wdrożenia odpowiednich procedur. W dalszej części omówimy je, uwzględniając podział zależny od pełnionej przez jednostkę samorządu terytorialnego funkcji.

Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot prawny

Procedura zgłoszeń wewnętrznych

Obowiązek wdrożenia procedury zgłoszeń wewnętrznych ciąży w świetle ustawy na podmiocie prawnym, rozumianym jako podmiot prywatny lub publiczny.

Chodzi więc o osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną lub pracodawcę albo podmiot zobowiązany do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, np. jednostkę sektora finansów publicznych.

W świetle powyższego można stwierdzić, że obowiązek wdrożenia procedury zgłoszeń wewnętrznych będzie miał więc przede wszystkim **pracodawca samorządowy** będący podmiotem prawnym sektora publicznego.

Samorządowe jednostki organizacyjne jako samodzielne podmioty publiczne również są zobowiązane wdrożyć system przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych na takich samych zasadach.



Kto jest odpowiedzialny za procedurę zgłoszeń wewnętrznych w jednostce samorządu terytorialnego?

Ustawa zastrzega, że w przypadku podmiotów prawnych będących jednostkami samorządu terytorialnego obowiązki związane z procedurą zgłoszeń wewnętrznych wykonują **jednostki organizacyjne** jednostek samorządu terytorialnego.

Zauważmy, że w przepisach nie wskazano wprost konkretnych organów odpowiedzialnych za proces. Stosując wykładnię systemową można uznać, że będzie to urząd gminy, starostwo powiatowe czy urząd marszałkowski. W praktyce — organ wykonawczy jednostki.

W ustawie zastrzeżono również, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych w ramach wspólnej obsługi, pod warunkiem zapewnienia jej odrębności i niezależności od procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych. Możliwość taką przyznano zarówno gminie, powiatowi, jak i województwu.



Czy każda jednostka samorządu terytorialnego musi wdrożyć procedurę zgłoszeń wewnętrznych?

Jak już zostało wspomniane, obowiązek ustalenia takiej procedury dotyczy podmiotów prywatnych i publicznych, jednak z pewnymi zastrzeżeniami.

Jednostka musi wdrożyć procedurę, jeżeli:

1. według stanu na dzień **1 stycznia lub 1 lipca** danego roku wykonuje w niej pracę zarobkową co najmniej **50 osób** (w przeliczeniu na pełne etaty) lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia) **ORAZ**
2. ma więcej niż **10 tys. mieszkańców** (dotyczy gminy oraz powiatu), przy czym warunki muszą zostać spełnione łącznie.

Jeśli chociaż jeden z warunków nie jest spełniony, to jednostka może, ale nie musi wprowadzić system zgłoszeń wewnętrznych.



W praktyce więc obowiązek ten będzie dotyczyć:

- **jednostki samorządu terytorialnego**, tj. gminy i powiatu liczącego powyżej 10 tys. mieszkańców oraz województwa;
- **jednostki organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, nieposiadającej osobowości prawnej**, na rzecz której wykonuje lub świadczy pracę (również na innej podstawie niż stosunek pracy) co najmniej 50 osób, czyli np. zakłady gospodarki komunalnej, zarządy dróg, przedszkola;
- **jednostki organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, posiadającej osobowość prawną**, realizującej zadania publiczne, działającej na podstawie prawa publicznego, na rzecz której wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób (również na innej podstawie niż stosunek pracy), czyli np. instytucje kultury;
- **samorządowych osób prawnych**, działających na podstawie przepisów szczególnych, na rzecz których wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób (również na innej podstawie niż stosunek pracy);
- **spółek prawa handlowego zaliczanych w świetle przepisów do podmiotów publicznych**, na rzecz których wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób (również na innej podstawie niż stosunek pracy).

Warto w tym miejscu także zaznaczyć, że już ze wspomnianej wcześniej dyrektywy unijnej wynika konieczność opracowania systemu ochrony sygnalistów również przez mikro i małych przedsiębiorców, jeżeli biorą udział w przetargach w ramach zamówień publicznych lub korzystają ze środków unijnych.

Jednostka samorządu terytorialnego jako jednostka obsługująca

Jak już zasygnalizowaliśmy, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych w ramach wspólnej obsługi (której zasady wskazano w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim). Warunkiem jest **zapewnienie odrębności i niezależności** od procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych.

Rolę jednostki obsługującej może pełnić urząd gminy, starostwo powiatowe czy urząd marszałkowski.

Z kolei jako przykład jednostek, które mogą być obsługiwane w taki sposób, można wskazać samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych czy instytucje kultury.



Jednostka samorządu terytorialnego jako organ publiczny

Ustawa do organów publicznych zalicza, obok organów jednostek samorządu terytorialnego, również naczelne i centralne organy administracji rządowej i terenowe organy administracji rządowej. Publicznymi organami są także inne organy państwowe oraz podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych.

Czym są działania następcze? Chodzi o takie działania, które wszczynane są w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu sygnalisty oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącego przedmiotem zgłoszenia.

W praktyce będzie to postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury dokonywania zgłoszeń.

Procedura zgłoszeń zewnętrznych

Obowiązek ustanowienia procedury zgłoszeń zewnętrznych ustawa nakłada na organy publiczne, których definicję wskazaliśmy wyżej, oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. **Każda jednostka samorządu terytorialnego objęta jest więc powinnością (i to bezwzględną) wdrożenia procedury zgłoszeń zewnętrznych.**

Kto jest odpowiedzialny za procedurę zgłoszeń zewnętrznych w jednostce samorządu terytorialnego?

W projekcie zakładano, że właściwym organem publicznym dla wdrożenia i dalszej obsługi procedury zewnętrznej byłyby wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek. Natomiast ustawa w ostatecznym kształcie zakłada, że to **organy jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do wdrożenia systemu.**

Tak dość nieprecyzyjnie ukształtowane rozwiązanie jest dość problematyczne z uwagi na odrębność kompetencji i ról organów jednostek samorządu terytorialnego (konkretnie organu stanowiącego i wykonawczego) oraz ich skład (w większości są to organy kolegialne). Nie bez znaczenia jest również zbieg przepisów omawianej ustawy z przepisami ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego.

Stosując wykładnię systemową i funkcjonalną można przyjąć, że **za wdrożenie i zarządzanie systemami zgłoszeń zewnętrznych odpowiada organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego,** czyli wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu, zarząd województwa. Udział rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa (organu stanowiącego) w procesie należy postrzegać raczej pomocniczo.

Czy każda jednostka samorządu terytorialnego musi wdrożyć procedurę zgłoszeń zewnętrznych?

Tak. Zauważyć należy, że o ile wdrożenie procedury zgłoszeń wewnętrznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest w niektórych przypadkach fakultatywne, o tyle nie ma analogicznego wyłączenia w przypadku zgłoszeń zewnętrznych. **Każda jednostka samorządu terytorialnego ma więc bezwzględny obowiązek opracowania takiego systemu, niezależnie od liczby mieszkańców czy liczby osób wykonujących pracę na jej rzecz.**

Jednostka samorządu terytorialnego jako koordynator w procesie zgłoszeń zewnętrznych

Warto jeszcze wspomnieć o innej roli urzędu jednostki samorządu terytorialnego w procesie zgłoszeń zewnętrznych. W uzasadnionych przypadkach bowiem, w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (czy innego działania następczego), w imieniu organu publicznego przekazuje ona (a technicznie jej urząd) zgłoszenie zewnętrzne podległym jednostkom organizacyjnym lub innej jednostce organizacyjnej, której powierzono zadania w drodze porozumienia.

Kształtowanie procedury zgłoszeń

Głównym wyzwaniem stojącym przed jednostkami samorządów terytorialnych jest wprowadzenie dwóch odrębnych systemów zgłoszeń. Dla zawiadomień wewnętrznych i zewnętrznych należy ustanowić odrębne procedury, kanały zgłoszeń, stosowne upoważnienia i rejestry.

Ponadto, w ramach wdrożenia systemu (i to zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego) na jednostkach samorządu terytorialnego będą ciążyły m.in. obowiązki rejestrowe, informacyjne, sprawozdawcze i przeglądowe, które konkretniej wskażemy w dalszej części.

Procedura wewnętrzna

Każda jednostka samorządu terytorialnego ustanawia własne zasady związane z ochroną sygnalistów i zgłaszaniem nieprawidłowości. Technicznie rzecz ujmując natomiast, każdy urząd (gminy czy powiatu) ma za zadanie ustanowić odrębną procedurę, niezależną od tych, które ustanowią poszczególne jednostki organizacyjne występujące w strukturach jednostki (np. przedszkola czy kina).

Kształtowanie procedury zgłoszeń, choć w teorii podobne do wdrażania systemów przez podmioty prywatne, będzie wymagało:

1. zmiany kultury organizacyjnej

Należy mieć na względzie, że kultura organizacyjna samorządów terytorialnych odbiega od tych obowiązujących w podmiotach prywatnych i nie jest jednolita — różni się w zależności od położenia jednostki na obszarze kraju czy wielkości samorządu, co może stanowić problem.

2. zaangażowania organów wykonawczych

W końcu przykład idzie z góry i to od ich przywództwa będzie zależał sukces.

3. wskazania podmiotu czuwającego nad prawidłowym funkcjonowaniem procedury

Musi on znać i rozumieć kulturę organizacyjną jednostek samorządów terytorialnych, a zatem nie może to być dowolny podmiot.

4. komunikacji, informowania i szkoleń

Istotna jest transparentność i znajomość procedur przez wszystkich potencjalnych sygnalistów, jak również osoby zaangażowane w proces przyjmowania zgłoszeń. Członkowie organu muszą mieć na tyle wysokie poczucie bezpieczeństwa i sensu dokonania zgłoszenia, by to zrobić, zwłaszcza w kontekście strachu przed potencjalnymi działaniami odwetowymi.



W ramach ustanawiania procedury priorytetem jest zadbanie o **poufność**. Wewnętrzne mechanizmy muszą chronić tożsamość sygnalistów. Osoba odpowiedzialna za przyjmowanie zgłoszeń powinna bezwzględnie posiadać odpowiednie upoważnienie. Tym samym nieupoważnieni pracownicy powinni mieć zakaz wglądu do informacji pozyskanych w toku zgłaszania, a tożsamość sygnalisty nie może być publicznie ujawniona bez jego wyraźnej zgody.

Warto dobrze przemyśleć wybór podmiotu odpowiedzialnego za procedurę zgłoszeń. Zwłaszcza, że **compliance officerów** specjalizujących się stricte w zagadnieniach związanych z administracją publiczną (a w szczególności jednostkach samorządu terytorialnego) jest bardzo mało. Nie może to być więc przypadkowy podmiot, zwłaszcza że system zgłaszania nieprawidłowości musi być dostosowany do danego samorządu terytorialnego, jego specyfiki, wielkości i przede wszystkim kultury organizacyjnej.

Istotny jest również dobór odpowiedniego środka komunikacji. W końcu od niego zależy, czy i jak chętnie osoby świadczące pracę będą korzystać z możliwości dokonania zgłoszenia. Powinien to być więc taki kanał, który będzie przede wszystkim zapewniał równość w dostępie wszelkim grupom zawodowym działającym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, jak też poufność.

Powyższe kryteria najlepiej spełnia elektroniczna forma kontaktu, a w szczególności aplikacja internetowa. W końcu obecnie każdy z nas korzysta z telefonu lub komputera z dostępem do Internetu.

Rekomendowanym przez nas rozwiązaniem jest aplikacja **GoWhistle**, która w łatwy, szybki i bezpieczny sposób umożliwi dokonanie zgłoszenia o naruszeniu prawa, zaś podmiot prawny zyskuje pełną kontrolę nad systemem **zgłoszeń** i podejmowaniem działań następczych.

Konkretne kroki do wdrożenia:

Każda jednostka samorządu terytorialnego ustanawia własne zasady związane z ochroną sygnalistów i zgłaszaniem nieprawidłowości.

1. Ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych z uwzględnieniem przepisów ustawy oraz RODO, co powinno nastąpić po konsultacjach z:
 - a. zakładowymi organizacjami związkowymi albo
 - b. przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz jednostki, jeżeli nie działa w niej zakładowa organizacja związkowa.
2. Utworzenie wewnętrznego kanału (elektroniczny, pisemny, osobisty, telefoniczny).
3. Wyznaczenie osoby/jednostki odpowiedzialnej za obsługę zgłoszeń i podejmowanie działań następczych. Przyjmować zgłoszenia może podmiot funkcjonujący wewnątrz jednostki (np. compliance officer) lub zewnętrzny (np. kancelaria prawna), zaś obsługiwać i podejmować działania następcze wyłącznie podmiot wewnętrzny (może to być jedna jednostka odpowiedzialna za cały proces od początku do końca). Należy pamiętać o stosownym upoważnieniu i bezstronności.
4. Prowadzenie rejestru zgłoszeń z uwzględnieniem konkretnych wymogów dyrektywy unijnej oraz wdrażającej ją ustawy o sygnalistach.
5. Przeszkolenie wszystkich pracowników w kontekście praw i obowiązków sygnalisty.
6. Opracowanie materiałów informacyjnych dotyczących funkcjonujących w jednostce kanałów zgłoszeń, jak również drogi zewnętrznej i ujawnienia publicznego.

Jakie kanały komunikacji można wykorzystać w ramach procedury wewnętrznej?

Ustawa wskazuje, że zgłoszenie wewnętrzne może zostać dokonane zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Istnieje więc bardzo szeroki wybór środków komunikacji.

Jak już zasygnalizowaliśmy, najbardziej uniwersalnym narzędziem, zapewniającym jednocześnie poufność na każdym etapie i równość w dostępie dla wszystkich podmiotów działających na rzecz jednostki, jest kanał elektroniczny.

Skuteczne zarządzanie zgłoszeniami sygnalizatorów umożliwi aplikacja **GoWhistle**.

Jest to intuicyjny środek komunikacji, korzystny w swej formie zarówno dla podmiotu obsługującego system zgłoszeń, jak i osoby zgłaszającej. Procedura zawiadomienia jest szybka i bezpieczna. Daje możliwość szybkiej i sprawnej reakcji oraz bieżącego monitoringu i zarządzania ryzykiem.



Procedura zewnętrzna

Zgodnie z ustawą, zgłoszenia zewnętrzne powinny być przyjmowane i procedowane niezależnie i oddzielnie od zgłoszeń wewnętrznych — należy więc wprowadzić zupełnie odrębny system.

W związku z prowadzeniem procedury zgłoszeń zewnętrznych, na organie publicznym ciążyą określone obowiązki:

1. przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych
2. dokonywanie wstępnej weryfikacji zgłoszenia. Odbywa się to poprzez ustalenie, czy zgłoszenie dotyczy w ogóle informacji o naruszeniu prawa oraz czy owe naruszenia mieszczą się w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie należy — na ustaleniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych
3. rozpatrywanie zgłoszeń
4. przekazywanie zgłoszeń niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach — nie później niż w terminie 30 dni, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu. Należy poinformować o tym fakcie sygnalistę.
5. podejmowanie działań następczych z zachowaniem należytej staranności
6. przekazywanie sygnalistom informacji zwrotnych

Ponadto, organ publiczny za każdy rok kalendarzowy powinien sporządzić sprawozdanie zawierające dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, zaś co najmniej raz na 3 lata dokonać przeglądu tej procedury.

Jakie kanały komunikacji można wykorzystać w ramach procedury zewnętrznej?

Sygnalista może dokonać zgłoszenia:

- ustnie
- pisemnie

- w postaci papierowej - na adres do korespondencji wskazany przez organ publiczny

- w postaci elektronicznej - na adres poczty elektronicznej lub adres elektronicznej skrzynki podawczej, lub adres do doręczeń elektronicznych, wskazane przez organ publiczny, lub za pośrednictwem przeznaczonego do tego formularza internetowego lub aplikacji wskazanej przez organ publiczny jako aplikacja właściwa do dokonywania zgłoszeń w postaci elektronicznej

Co istotne, wybrane kanały komunikacji powinny:

1. być niezależne od kanałów komunikacji wykorzystywanych w ramach zwykłej działalności tych organów;
2. zapewniać kompletność, poufność i integralność danych, w tym ich zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych;
3. pozwalać na przechowywanie informacji w sposób trwały w celu umożliwienia prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego.

W ustawie zastrzeżono jednak, że kanały komunikacji wykorzystywane przez organ publiczny do innych celów niż przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych mogą zostać wykorzystane także na potrzeby przyjmowania takich zgłoszeń, o ile spełniają warunki określone wyżej.

Zgłoszenia anonimowe

Jednostki samorządu terytorialnego mogą (lecz nie muszą!) przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo i to zarówno w ramach procedury wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Takie zawiadomienia mają dokładnie taką samą wagę jak te imienne.

W ramach procedury zgłoszeń należy jednak wprost określić, czy takie zgłoszenia będą rozpatrywane, czy też nie.

Należy jednak pamiętać, że ochrona tożsamości dotyczy zarówno osób zgłaszających naruszenia pod własnym nazwiskiem, jak i anonimowo. Chodzi bowiem o ochronę wszystkich osób, których tożsamość mogłaby zostać ujawniona lub które mogłyby zostać w jakiś sposób zidentyfikowane.



Kary

Nieustanowienie procedury zgłoszeń wewnętrznych wbrew przepisom ustawy lub ustanowienie jej z istotnym naruszeniem wymogów wynikających z ustawy zostało spenalizowane i podlega karze grzywny. Co warte odnotowania, nie wskazano natomiast takiej sankcji prawnej w przypadku zgłoszeń zewnętrznych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, **kto w przypadku jednostki samorządu terytorialnego będzie podlegał karze**. Należy uznać, że za brak wdrożenia procedury odpowiadać będą konkretne osoby fizyczne. Ryzyko odpowiedzialności karnej będzie więc spoczywało przede wszystkim na osobach wchodzących w skład organu zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego, a więc organu zarządzającego pracodawcy.

Zauważmy też, że czyn zabroniony braku ustanowienia procedury lub ustanowienia procedury niezgodnej z wymogami ustawy może być popełniony jedynie umyślnie. Oznacza to jednak, że do popełnienia przestępstwa dojdzie także wówczas, kiedy osoba odpowiedzialna za opracowanie i wdrożenie procedury, nie mając co prawda zamiaru popełnienia czynu zabronionego, godziła się na to, że może popełnić przestępstwo.

Poza tym, uniemożliwianie lub istotne utrudnianie dokonania zgłoszenia podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, a jeśli stosowana jest przemoc, groźba bezprawna lub podstęp, to karą jest pozbawienie wolności do lat 3.

Warto zauważyć, że w ustawie nie wskazano żadnych konkretnych przykładów zachowań, które można uznać za uniemożliwianie lub istotne utrudnianie dokonania zgłoszenia, co z pewnością przysporzy wielu trudności w praktycznej realizacji przepisu.

Podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą jest natomiast zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, zaś uporczywość w tym zakresie zwiększa wymiar kary pozbawienia wolności do lat 3.

Bezprawne ujawnienie tożsamości sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy do danych osobowych sygnalisty (i pozostałych wymienionych osób) będą miały dostęp osoby niewskazane w upoważnieniu do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych.



Ochrona przed nieuczciwymi sygnalistami

W ustawie znalazł się jeden przepis pośrednio chroniący podmioty prawne przed nieuczciwymi sygnalistami. Dokonanie bowiem zgłoszenia przez sygnalistę, następujące mimo jego wiedzy, że do naruszenia prawa nie doszło, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ciężar udowodnienia tego faktu ciążył będzie jednak na jednostce samorządu terytorialnego i może to niestety być bardzo problematyczne.

Poza tym, ochronie przed nieuczciwym sygnalistami służą przepisy Kodeksu karnego dotyczące:

1. znieśławienia (art. 212 KK)
2. fałszywego oskarżenia (art. 234 KK)
3. zawiadomienia o przestępstwie niepopelnionym (art. 238 KK)
4. naruszenia tajemnicy służbowej (art. 266 KK)
5. nielegalnego uzyskania informacji (art. 267 KK)
6. fałszywych dowodów (art. 235 KK)

Podsumowanie

Wdrożenie odpowiednich procedur zgłoszeń o naruszeniach prawa przez jednostki samorządu terytorialnego, choć związane z szeregiem czasami trudnych zmian, niewątpliwie przyniesie wiele korzyści.

Opracowanie stosownych systemów przyczyni się na przykład do budowania zaufania wśród lokalnej społeczności, która zyska świadomość istnienia mechanizmu kontroli i reagowania na nieprawidłowości w samorządzie.

Nie można zapomnieć o roli **sygnalisty w ochronie interesu publicznego**. Dzięki zgłoszeniom możliwe jest bowiem wcześniejsze wykrywanie problemów, ale też zapobieganie kolejnym nadużyciom. Osoby działające jako sygnaliści dostarczają informacji na potrzeby nie tylko krajowych, ale i unijnych systemów egzekwowania prawa. Zwiększa się szansa na przeciwdziałanie przypadkom nadużyć finansowych i korupcji związanych np. z wykonywaniem robót budowlanych, dostawą produktów lub świadczeniem usług, a także eliminowanie nielegalnych działań wywierających wpływ na wydatki Unii, pobór dochodów i środków finansowych z Unii Europejskiej. Wprowadzenie mechanizmów ochrony sygnalistów przyczyni się do redukcji zjawiska zakłócania konkurencji, zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej oraz prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Zwiększona rola sygnalistów wpłynie też na wykrywanie przestępstw przeciwko środowisku i zmaksymalizuje poziom wykrywalności przypadków używania i pozbywania się niebezpiecznych substancji, które mogą wyrządzić szkodę środowisku.

Choć niewątpliwie rola sygnalistów i ich ochrona stanowi istotny element walki o wspólne dobro, to kwestie omówione w niniejszym poradniku wyraźnie pokazują, że wiąże się z szeregiem trudności. Mamy jednak nadzieję, że dzięki naszym wskazówkom opracowanie i czuwanie nad odpowiednim funkcjonowaniem procedur zgłoszeń nie będzie tak trudnym orzechem do zgryzienia.

Sporym ułatwieniem może okazać się skorzystanie z naszego narzędzia **GoWhistle**, które zapewni potencjalnym sygnalistom bezpieczny i anonimowy środek do zgłaszania nieprawidłowości o naruszeniach prawa przy jednoczesnej gwarancji komfortu w tworzeniu przejrzystych i etycznych standardów zarządzania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

UMÓW SIE NA **BEZPŁATNĄ** KONSULTACJĘ DORADZIMY CI, KTÓRY PAKIET WYBRAĆ

DOWIEDZ SIĘ, JAK APLIKACJA GOWHISTLE MOŻE POMÓC
TWOJEJ FIRMIE W PROSTY I INTUICYJNY SPOSÓB.

mail: bok@gowhistle.com

tel. kom.: [795 116 179](tel:795116179)

CSO
**Grzegorz
Gospodarec**

od 9 lat
w GoWork.pl





GoWhistle

System Sygnalistów