

Opracowanie powstało w ramach projektu  
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”  
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

„Ekspertyza nr 1”

w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

**1. Nazwa aktu prawnego**

*Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 14 października 2021 r.*

**2. Cel projektu i jego uzasadnienie**

*Zgodnie z uzasadnieniem projekt ustawy ma na celu „implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dalej: „Dyrektywa” lub „dyrektywa 2019/1937”). Dyrektywa wymaga przyjęcia regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym dotyczących ochrony zgłaszających oraz trybu zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych przez podmioty prawne oraz organy publiczne. Powyższe służyć ma lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej poprzez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ścigania sprawców.”*

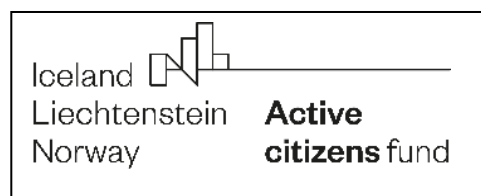
**3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt/Wnioskodawca**

*Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej*

**4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji\* - ocena zagrożenia**

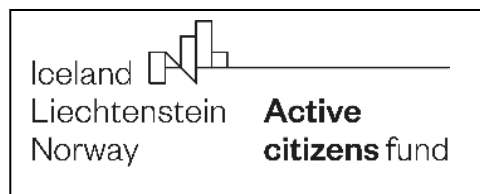
	Opis
<b>1. Ryzyko dziedziny</b>	
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza	Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Ocenie Skutków Regulacji w obszarze skutków finansowych omawianego projektu ustawy w ramach niniejszej analizy zidentyfikowano ryzyko korupcji wynikające z zaplanowanego wdrożenia/zakupu systemu teleinformatycznego dedykowanego obsłudze zgłoszeń zewnętrznych wartości 1 800 000 zł oraz wdrożenia/zakupu rozwiązań informatycznych do obsługi zgłoszeń wewnętrznych.

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



<p>b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów</p>	<p>Zakres tematyczny zgłoszeń Sygnalistów ograniczony został do zakresu podstawowego Dyrektywy. Występuje ryzyko związane z faktem, iż to pracodawca będzie wg własnego uznania decydował o ewentualnym rozszerzeniu czy też ograniczenia się do podstawowego zakresu wskazanego w projekcie ustawy co może doprowadzić do sytuacji, iż sygnalista zgłaszając np. korupcję u jednego pracodawcy będzie podlegał ochronie a u innego nie.</p> <p>Ponadto przewidziano, iż przepisów ustawy nie stosuje się do:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ochrony informacji niejawnych</li> <li>2) tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu</li> <li>3) tajemnicy narady sędziowskiej</li> <li>4) postępowania karnego</li> </ol> <p>co powoduje nierówną sytuację ochrony sygnalistów funkcjonujących w tych obszarach. Generalnie, obowiązki określone w rozdziale dotyczącym zgłoszeń wewnętrznych stosuje się do pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników, co powoduje, iż sygnaliści w mniejszych podmiotach nie będą mieli tych samych możliwości zgłoszeniowych co w większych podmiotach. Ponadto podmioty sektora prywatnego zatrudniające co najmniej 50 a mniej niż 250 pracowników mają przesunięty/wydłużony termin na ustalenie regulaminu zgłoszeń wewnętrznych do dnia 17 grudnia 2023 r.</p>
<p><b>2. Przebieg procesu legislacyjnego</b></p>	
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p>	<p>Projekt przekazany do konsultacji publicznych, zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.). Projekt dostępny publicznie na stronie Rządowego Centrum Legislacji.</p>
<p>b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)</p>	<p>Projekt był poddany opiniowaniu przez CBA, MSWiA oraz Koordynatora Służb Specjalnych. Brak informacji o zgłoszeniu uwag przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.</p>
<p>c) czas wystarczający na możliwości opiniowania</p>	<p>Na konsultacje publiczne i opiniowanie przewidziano 30 dni.</p>
<p>d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych</p>	<p>Pomimo zgłoszenia w procesie konsultacyjnym bardzo dużej liczby uwag to jednak tylko ich</p>

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



	część została uwzględniona w kolejnej wersji projektu ustawy.
e) stosowanie określonych zasad lobbingu	Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z dniem skierowania do pierwszej tury uzgodnień i konsultacji publicznych. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji w rubryce Zgłoszenia lobbingowe brak jest zgłoszeń.
f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne	W ramach konsultacji projekt skierowano do ponad 50 podmiotów. Pomimo zgłoszenia w procesie konsultacyjnym bardzo dużej liczby uwag to jednak nie miały one bezpośredniego związku z zagrożeniami korupcyjnymi. Nie zidentyfikowano również informacji medialnych o zagrożeniach korupcyjnych w tym zakresie.
g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przed podmioty zobowiązane	Podmioty, na które nałożono dodatkowe zadania wynikające z omawianej regulacji będą musiały ponieść dodatkowe koszty nie tylko osobowe ale również i techniczne, co jednak nie zostało uwzględnione w Ocenie Skutków Regulacji.
<b>3. Wydatkowanie środków finansowych</b>	
Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje	Ryzyko związane z wydatkami na infrastrukturę informatyczną, biurową pozyskaniem nowej przestrzeni biurowej i magazynowej oraz ochronę zapewniającą poufność zgłoszeń i danych osób zgłaszających.
<b>4. Wpływ na funkcjonowanie organów</b>	
a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby	W omawianym projekcie ustawy nie uwzględniono niezbędnych, dodatkowych zasobów osobowych i technicznych we wszystkich organach publicznych, które będą zobowiązane do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych w zakresie działania tych organów. Nie przewidziano również kosztów szkolenia personelu w celu nabycia właściwych kompetencji.
b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych	Projekt przewiduje przeniesienie szczegółowych rozwiązań w zakresie przyjmowania zgłoszeń do regulaminów oraz procedur przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń.

c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.	Uznaniowość oceny zgłoszenia oraz zakresu podejmowania działań następczych a także zakresu informacji zwrotnej przekazanej Sygnaliście.
<b>5. Nadzór</b>	
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów	Odpowiedzialność kadry kierowniczej organów czy też kadry menedżerskiej podmiotów prywatnych jest na zasadach ogólnych ale projekt ustawy przewiduje również sankcje karne za: a) utrudnianie dokonywania zgłoszenia, b) podejmowanie działań odwetowych wobec osób zgłaszających, c) dopuszczanie do naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia, d) dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, e) nie ustanowienie lub niezgodne z ustawą ustanowienie wewnętrznych procedur.
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Nie przewidziano procedury odwoławczej od decyzji podmiotów przyjmujących zgłoszenia oraz nie ma obowiązku umieszczania sprawozdania organu centralnego i organów publicznych na swoich stronach internetowych.
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	W związku z dodatkowym zatrudnieniem osób do obsługi zgłoszeń może wystąpić ewentualne ryzyko zagrożenia korupcyjnego.

### **5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.**

**Pomimo identyfikacji wielu czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji to jednak należy uznać, iż jest to ryzyko małe i tylko w niewielkim stopniu może wpłynąć na realizację głównego celu ustawy. Potencjalne straty finansowej związane z zagrożeniem korupcyjnym należy uznać za niewielkie. Ponadto występuje również małe ryzyko strat reputacyjnych, niepochlebnych opinii z tym związanych, gdyż co do zasady istota proponowanej regulacji prawnej jest bardzo ważna nie tylko ze społecznego punktu widzenia ale również przyczynia się do zmniejszenia ryzyka wszelkiego rodzaju nieprawidłowości czy też nadużyć zarówno w funkcjonowaniu sfery publicznej jak i prywatnej.**

Opracował: Sławomir Śnieżko

\*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.