

OCHRONA SYGNALISTÓW W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM

Od wolności wypowiedzi
do zarządzania zgodnością

Cezary Kociński

OCHRONA SYGNALISTÓW W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM

Od wolności wypowiedzi
do zarządzania zgodnością

Cezary Kociński

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

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

prawolubni

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

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	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 rozstrzygnięcie 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 whistleblowingowych	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

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.

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 niemożliwości 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.

wiedliwości przyjął, że można stosować normy samej dyrektywy, które w przypadku sprzeczności z normami implementującymi lub innymi normami krajowymi korzystają z przywileju pierwszeństwa. Dotyczy to jednak stosowania dyrektywy w płaszczyźnie wertykalnej, czyli w relacjach między podmiotami prywatnymi a państwem. Państwo, które nie wprowadziło dyrektywy w odpowiednim terminie do krajowego porządku prawnego, naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą².

2. Standard ochrony sygnalistów

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii wprowadziła wspólne standardy ochrony sygnalistów w całej Unii Europejskiej. Obejmuje ona zarówno pracowników, jak i inne osoby, które mają dostęp do informacji o naruszeniach prawa Unii³.

Dyrektywa 2019/1937 określa wyłącznie minimalną ochronę sygnalistów, która ma jednak być skuteczna. Miało się to przełożyć na wzrost ogólnego poziomu ochrony pracowników zgodnie z celami europejskiego filaru praw socjalnych⁴, a w szczególności z jego zasadami dotyczącymi uczciwych warunków pracy i ochrony w przypadku zwolnień. Zapewnienie z kolei spójnego, wysokiego poziomu ochrony osób używających określone informacje i zgłaszających je w ramach pełnionych przez siebie obowiązków zawodowych (niezależnie od ich charakteru) miało się przyczynić do zabezpieczenia najszerszej rozumianych praw pracowniczych.

Dyrektywa 2019/1937 gwarantuje sygnaliście uprawnienie do zgłoszenia zawiadomienia o dostrzeżonych przez siebie nadużyciach prawa, które

² Por. A. Trubalski, *Prawnoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, niepubl. rozprawa doktorska, Białystok 2015, s. 264.

³ Na temat pojęcia sygnalisty zob. Ł. Łaguna, *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937* [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 25–34.

⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1567&langId=en> (dostęp: 31.08.2024 r.).

może oddziaływać na interesy publiczne. Jest ono skorelowane z ochroną przed zignorowaniem tego zgłoszenia oraz z zapewnieniem sygnaliście ochrony przed ujawnieniem jego tożsamości osobom niepowołanym. Z ochrony mogą korzystać wszyscy sygnaliści, którzy – dokonując zgłoszenia – mają uzasadnione podstawy (lub, jak wskazuje się w motywach, „przekonanie”) do tego, by przypuszczać, że informacje zawarte w zgłoszeniu są prawdziwe w chwili jego dokonywania oraz że informacje te są objęte zakresem stosowania dyrektywy. Nie ma wątpliwości co do tego, że uzasadnione podstawy (przekonanie) nie powinny być utożsamiane z pewnością sygnalisty. Powinny one przy tym wynikać z konkretnych dowodów lub informacji, jakimi sygnalista dysponuje i jakie w chwili rozpatrywania zgłoszenia będzie gotowy przedstawić.

3. Kontekst

Dyrektywa 2019/1937 została przyjęta w sytuacji, gdy ochrona osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa w Unii Europejskiej była realizowana fragmentarycznie i niejednolicie. W momencie przyjmowania dyrektywy jedynie 10 państw członkowskich Unii zapewniało pełną ochronę sygnalistów. W pozostałych krajach przyznana ochrona była częściowa i odnosiła się wyłącznie do konkretnych sektorów lub kategorii pracowników.

Dyrektywa 2019/1937 jest pierwszym aktem prawa unijnego, który kompleksowo określił ramy sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony sygnalistów przed sankcjami za ujawnianie nielegalnych działań występujących w poszczególnych podmiotach prawnych. Ma ona także za zadanie doprowadzić do zbudowania bezpiecznego systemu zgłaszania przypadków naruszenia prawa.

Jej celem było stworzenie kompleksowego systemu ochrony sygnalistów, który będzie obejmował wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Celem była również poprawa egzekwowania przepisów w określonych dziedzinach polityki i działaniach, w przypadku których naruszenia prawa Unii mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu, poprzez skuteczną ochronę sygnalistów. Zgodnie z zasadą

proporcjonalności określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej⁵ dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

4. Istota dyrektywy

W motywach dyrektywy 2019/1937 podkreślono, że jej celem jest również pozbawienie sygnalistów obaw przed działaniami odwetowymi pracodawcy, co ma skutkować nierezygnowaniem przez nich ze zgłaszania swoich zastrzeżeń co do legalności poszczególnych działań konkretnego podmiotu. W zamyśle Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzenie skutecznych, poufnych i bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń i zapewnienie ochrony sygnalistom przed działaniami odwetowymi (z ustanowieniem skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar stosowanych za pozbawianie sygnalistów ich ochrony) miało służyć lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej.

Z dyrektywy 2019/1937 wynika, że jej głównym celem jest ochrona prawa Unii Europejskiej w zakresie:

- 1) zamówień publicznych, w kontekście wykonywania budżetu Unii Europejskiej oraz w przypadku nadużyć finansowych i korupcji;
- 2) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami;
- 3) bezpieczeństwa transportu;
- 4) ochrony środowiska;
- 5) bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej oraz odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi;
- 6) łańcucha żywnościowego, w szczególności w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz, a także zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz ochrony zwierząt;
- 7) wykrywania zagrożeń dla zdrowia publicznego;
- 8) ochrony konsumentów;
- 9) prywatności i ochrony danych osobowych;

⁵ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

- 10) nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań wywierających wpływ na wydatki Unii Europejskiej, pobór dochodów i środków finansowych Unii lub aktywa Unii;
- 11) prawa konkurencji.

Powyższe obszary zostały uznane za najbardziej wrażliwe pod kątem oszustw, malwersacji oraz innych nadużyć prawa.

Dyrektywa 2019/1937 pozostawia poszczególnym państwom członkowskim swobodę w rozszerzaniu przepisów krajowych na inne dziedziny, które zapewnią spójną ochronę sygnalistów na poziomie krajowym, oraz dają możliwość rozszerzenia obszarów, gdzie ochrona sygnalistów ma być obowiązkowa.

Jak wskazuje się w motywie 20 dyrektywy 2019/1937, tam gdzie poszczególne akty Unii Europejskiej, w tym w szczególności te dotyczące dziedziny usług finansowych, wprowadziły szczegółowe zasady dotyczące ochrony sygnalistów, dyrektywa będzie miała jedynie uzupełniający charakter. Przepisy wprowadzane na jej podstawie powinny uzupełniać dotychczasowe regulacje o jednolite standardy tworzenia wewnętrznych i zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, zakreślać obowiązki poszczególnych organów w tym zakresie bądź też określać formy ochrony przed działaniami odwetowymi.

Dyrektywa 2019/1937 nie odnosi się do ochrony zapewnianej pracownikom zgłaszającym przypadki naruszenia prawa Unii w dziedzinie zatrudnienia, w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony informacji niejawnych, a to ze względu na wcześniejsze uregulowanie wskazanych kwestii odrębnymi dyrektywami organów unijnych. Niemniej, mimo że funkcjonuje równolegle do przepisów w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu⁶ czy też przepisów w zakresie ochrony

⁶ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204, s. 23); dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373, s. 37 ze zm.); dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r.

Książka kompleksowo przedstawia rozwiązania dotyczące zarządzania zgodnością, polityki etyki i ochrony sygnalistów w odniesieniu do samorządu terytorialnego z uwzględnieniem aspektów prawnych, organizacyjnych oraz społecznych.

Autor omawia aktualne regulacje prawne, uwarunkowania wdrożeniowe oraz zagrożenia i pułapki wynikające z rozumienia przepisów prawnych. Proponuje ponadto działania oraz wzory aktów wewnętrznych i dokumentów, które wspomogą jednostki samorządu terytorialnego i ich komórki organizacyjne w skuteczniejszym wdrażaniu systemu ochrony sygnalistów.

Opracowanie zostało wzbogacone o:

- analizę ochrony sygnalistów z punktu widzenia wolności wypowiedzi,
- kwestie związane z istotą i bezpośrednim stosowaniem dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii,
- wnioski *de lege ferenda* – propozycje wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie oraz uzasadnienie potrzeby ich dokonania,
- wykaz dokumentacji całościowego podejścia do ochrony sygnalistów na przykładzie administracji gminnej.

Autor chce nie tylko pogłębić świadomość znaczenia ochrony sygnalistów w administracji lokalnej, lecz także zainspirować do działań, które wzmocnią transparentność, uczciwość i etyczność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Wyjaśnia, że podstawą tych działań jest wprowadzenie lokalnej polityki antykorupcyjnej i działań etycznych w administracji samorządowej oraz wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających zarządzanie zgodne z prawem, regulaminami wewnętrznymi, dobrymi praktykami, kodeksami etycznymi oraz oczekiwaniami społecznymi (system compliance).

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników samorządowych, urzędników, radnych oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Będzie pomocna dla pracowników działów compliance, obsługi prawnej i wszystkich zainteresowanych kwestią ochrony sygnalistów.

Cezary Kociński – doktor nauk prawnych; nauczyciel akademicki w dziedzinach ustroju administracji publicznej i samorządu terytorialnego oraz prawa administracyjnego materialnego i procesowego; doradca w zakresie compliance i whistleblowingu w administracji publicznej; dyrektor Dolnośląskiego Instytutu Ochrony Sygnalistów we Wrocławiu; autor lub współautor rozwiązań dotyczących zarządzania publicznego, kryzysowego, procesowego, projektami i jakością.



9788383902081 W01P01

ISBN 978-83-8390-208-1



9 788383 902081

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)