

1. Zakres prawny ustawy

Działanie ustawy o ochronie sygnalistów obejmuje wybrane dziedziny prawne. Zostały one określone w art. 3 tej ustawy, a wyjątki od reguły w art. 5 ustawy.

W toku konsultacji rząd i ustawodawca odrzucili propozycje strony społecznej, aby objąć ustawą wszystkie przepisy.

Takie podejście rodzi niestety komplikacje. Z jednej strony dla sygnalisty, z drugiej dla podmiotu przyjmującego zgłoszenia. Obie strony muszą oceniać, czy zgłoszenie mieści się w obowiązujących ramach prawnych oraz co z nim robić, jeżeli się nie mieści.

1.1. Czym jest naruszenie prawa i jego zgłoszenie

Zacznijmy rozłożenia na czynniki pierwsze i wyjaśnienia dwóch pojęć.

Naruszeniem prawa, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, jest: **działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa**.

Jest to definicja dość kompleksowa. Zwłaszcza, że obejmuje również obejście prawa.

Jak pisała Aleksandra Tarka „obejście prawa polega na takim ukształtowaniu treści czynności prawnej, że z formalnego punktu widzenia nie sprzeciwia się ona przepisom prawa, ale w rzeczywistości zmierza do osiągnięcia celów zakazanych przez prawo. Inaczej mówiąc, strony tak kształtują stosunek prawny, aby osiągnąć cel, który przez prawo jest zabroniony.”¹⁾

Przykładem może być podział zamówienia publicznego na mniejsze, aby uniknąć stosowania procedur przetargowych.

Zauważmy także, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w przypadku jednostek realizujących zadania organów władzy publicznej działaniem niezgodnym z prawem będzie

¹⁾ A. Tarka, „Obejście prawa”, *Dziennik Gazeta Prawna, serwis internetowy*, 6 lipca 2009 r., <https://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/artykuly/334598,obejscie-prawa.html> (dostęp: 17.07.2024).

działanie bez podstawy prawnej lub przekraczające granice określone przepisami prawa. Na przykład wykorzystywanie środków z funduszy celowych do finansowania kampanii wyborczej.

WAŻNE! Informacją o naruszeniu prawa, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy, jest informacja, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, lub informacja dotyczącą próby ukrycia takiego naruszenia prawa.

Również przytoczona tu definicja jest szeroka, ponieważ obejmuje nie tylko naruszenie prawa, do którego już doszło, ale także podejrzane działania, które mogą prowadzić do naruszenia prawa.

Przykład 1

Do podmiotu wpływa informacja, że sygnalista zauważył w pewnej restauracji dyrektora komórki zamówień publicznych jedzącego kolację w towarzystwie prezesa spółki budowlanej. W tym samym czasie podmiot szykuje się do dużej inwestycji, chociaż przetarg nie został jeszcze ogłoszony.

Informacja taka, w rozumieniu ustawy, będzie informacją o naruszeniu prawa. Choć nie mamy dowodów, że do naruszenia prawa już doszło (np. że prezes obiecał dyrektorowi korzyść). Takie fakty są bowiem przesłanką, że do naruszenia prawa może dojść potencjalnie lub prawdopodobnie w przyszłości. Jeżeli firma będzie się starać o udzielenie zamówienia, a dyrektor nie wyłączy się z czynności lub będzie wpływał na przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, dojdzie choćby do naruszenia Prawa zamówień publicznych..

1.2. Obowiązkowe dziedziny prawne

Przejdźmy do obowiązkowego zakresu stosowania art. 3 ust. 1 ustawy. W tym zakresie podmioty przyjmujące zgłoszenia wewnętrzne i zewnętrzne są zobowiązane nadawać im bieg, a sygnalista, po spełnieniu innych warunków, podlega ochronie. Do tego zakresu należą dziedziny:

- korupcji

W uzasadnienie do projektu ustawy wskazano, że chodzi tu o korupcję w rozumieniu art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W przypadku jednostek sektora publicznego definicja ta obejmuje mające zastosowanie przepisy karne;

- zamówień publicznych

Warto zauważyć, że zamówieniem publicznym jest każde zamówienie udzielane przez zamawiającego, zarówno w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych,

jak wyłączone ze stosowania ustawy. Jednocześnie pewne zamówienia w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa zostały wyłączone ze stosowania ustawy;

- usług, produktów i rynków finansowych;
- przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami

Chodzi m.in. o wymogi dotyczące etykietowania produktów, homologacji pojazdów oraz wprowadzania do obrotu i stosowania produktów wrażliwych i niebezpiecznych, które są określone w unijnych aktach prawnych w części I pkt c załącznika do dyrektywy 2019/1937. Jednak zgodność produktów z wymogami dotyczy także wszelkich przepisów polskich;

- bezpieczeństwa transportu;
- ochrony środowiska;
- ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego;
- bezpieczeństwa żywności i pasz;
- zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- zdrowia publicznego;
- ochrony konsumentów;
- ochrony prywatności i danych osobowych;
- bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych;
- interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- interesów finansowych jednostki samorządu terytorialnego;
- interesów finansowych Unii Europejskiej (na przykład w zakresie wydatkowania funduszy europejskich);
- rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych;
- konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi wcześniej.

Nasuwać się tu dwie uwagi.

1. Choć obowiązkowy zakres stosowania ustawy jest szeroki, to wiele dziedzin nie jest nim objętych. Są to przykładowo prawo pracy, kradzież w firmie prywatnej, konflikt interesów przy wydawaniu decyzji administracyjnych lub podatkowych.
2. Większość wskazanych dziedzin prawnych opiera się na zestawieniu wynikającym z dyrektywy. Jednak zakres stosowania ustawy dotyczy wszelkich naruszeń prawa polskiego w tych dziedzinach. Przykładowo dotyczy wszystkich zamówień publicznych, a nie jedynie zamówień powyżej progów unijnych.

1.3. Dobrowolne rozszerzenie katalogu naruszeń

Ustawa pozostawia podmiotom przyjmującym zgłoszenia – ale tylko wewnętrzne – dobrowolną opcję zwiększenia zakresu zgłaszanych naruszeń (art. 3 ust. 2 ustawy).