



Rzecznik Finansowy

dr Bohdan Pretkiel

Do druku nr 317

Departament Analiz i Legislacji

Warszawa, dnia 10 maja 2024 r.

DAL.0212.2.2024

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.120.13.2024
Data wpływu 14.05.2024

Pan
Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu
Sejm RP

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEFOWI
DS.1804.201.2024
wpływu 13.05.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 kwietnia 2024 roku z prośbą o przedstawienie opinii w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów (SPS-WP.020.120.5.2024) uprzejmie proszę o przeanalizowanie poniższych uwag.

Rzecznik Finansowy z satysfakcją przyjmuje działania zmierzające do uwzględnienia w polskim porządku prawnym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 17, z późn. zm.) (zwanej dalej „Dyrektywą”).

Celem Dyrektywy jest poprawa egzekwowania prawa i polityk UE w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających odpowiedni poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE.

Rzecznik Finansowy
ul. Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

@ sekretariat.dal@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
facebook.com/Rzecznik
Finansowy

Tel. 22 333 73 26
22 333 73 27
fax. 22 333 73 29

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEFOWI
DS.1804.201.2024
wpływu 13.05.2024

Mając powyższe na uwadze powyższy cel, a także kierując się interesem klientów podmiotów rynku finansowego Rzecznik Finansowy prosi o przyjęcie następujących uwag do projektu ustawy o ochronie sygnalistów (dalej: projekt ustawy):

1) rozważenie podwyższenia minimalnego odszkodowania przysługującego sygnaliście, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, wskazanego w art. 14 projektu ustawy;

2) wyraźne wskazanie czy odszkodowanie wskazane w art. 14 projektu ustawy kumuluje się z innymi roszczeniami sygnalisty, czy też przysługuje niezależnie, dodatkowo oprócz innych roszczeń, w szczególności roszczeń o odszkodowanie przewidzianych w kodeksie pracy;

3) rozważenie zasadności wprowadzenia przestępstwa stypizowanego w art. 58 projektu ustawy;

4) rozważenie wprowadzenia administracyjnej sankcji finansowej na podmioty naruszające przepisy ustawy.

Ad. 1)

Zgodnie z art. 14. projektu ustawy 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, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, lub prawo do zadośćuczynienia.

Wg danych GUS w styczniu 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 7768,35 zł brutto.

Zgodnie z motywem 95 zd. 1 Dyrektywy O ile rodzaje działań prawnych mogą się różnić w zależności od systemu prawnego, powinny one zapewnić rzeczywiste i skuteczne odszkodowanie lub zadośćuczynienie, w sposób proporcjonalny do poniesionej szkody i odstraszający.

Jak wynika z Dyrektywy odszkodowanie należne sygnalistom, którzy doświadczyli działań odwetowych powinno spełniać nie tylko funkcję kompensacyjną, ale także prewencyjną i represyjną. W ocenie Rzecznika Finansowego wskazane w art. 14 minimalne odszkodowanie nie spełnia celu przepisu. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku wielu działań odwetowych wskazanych w art. 12

Rzecznik Finansowy
ul. Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

@ sekretariat.dal@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
facebook.com/Rzecznik
Finansowy

Tel. 22 333 73 26
22 333 73 27
fax. 22 333 73 29

ust. 1 i 2 szkoda majątkowa może być szczególnie trudna do wykazania, pomimo doświadczenia przez sygnalistę dotkliwych negatywnych konsekwencji, np. w przypadku:

- wstrzymaniu awansu,
- niekorzystnej zmiany miejsca wykonywania pracy lub rozkładu czasu pracy,
- przymusu, zastraszania lub wykluczenia,
- mobbingu,
- dyskryminacji.

Należy podnieść, że w przypadku groźby lub próby zastosowania działań odwetowych (art. 12 ust. 2) szkoda majątkowa w ogóle nie wystąpi.

Mając na uwadze powyższe Rzecznik Finansowy postuluje rozważenie zwiększenia minimalnej kwoty odszkodowania przysługującego sygnaliście, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych bowiem przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wydaje się wartością niewystarczającą.

Ad. 2)

Rzecznik Finansowy postuluje wyraźne wskazanie w art. 14 projektu ustawy, czy przewidziane w nim odszkodowanie „w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej” kumuluje się z innymi roszczeniami przysługującymi sygnaliście, czy też sygnalista może dochodzić go niezależnie, dodatkowo obok innych roszczeń odszkodowawczych. Powyższe zagadnienie dotyczy w szczególności roszczeń pracownika uregulowanych w kodeksie pracy m.in. odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 47(1) k.p. w zw. z art. 45 k.p.) oraz odszkodowania z tytułu rozwiązania umowy o pracę (art. 56 k.p.). Dookreślenie powyższej kwestii pozwoli urzeczywistnić funkcję odszkodowania dla sygnalistów. Należy bowiem dostrzec odmienne funkcje świadczeń odszkodowawczych od tych istniejących na zasadach ogólnych. Konieczne jest przeciwdziałanie już na poziomie legislacyjnym ewentualnej możliwości kumulowania roszczeń.

Zgodnie z kodeksem pracy w przypadku nieuzasadnionego rozwiązania umowy o pracę pracownikowi przysługuje odszkodowanie do wysokości trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia. W lipcu 2024 roku minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę wzrosło do 4300 zł brutto. W przypadku pracownika zarabiającego minimalne miesięczne wynagrodzenie odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę może wynieść 12 900 zł brutto. W przypadku kumulacji roszczeń z art. 14 ustawy z roszczeniami kodeksu pracy, należy uznać, że na skutek wprowadzenia art. 14 projektu ustawy sytuacja pracownika nie ulega realnemu polepszeniu. Innymi słowy, niesłusznie zwolniony sygnalista (pracownik) będzie mógł dochodzić odszkodowania w takiej samej wysokości jak pracownik zwolniony w jakichkolwiek innych okolicznościach. W ocenie Rzecznika Finansowego cel regulacji tj. ochrona sygnalistów, odstraszenie przed działaniami odwetowymi oraz szczególne okoliczności w jakich dochodzi do działań odwetowych na sygnaliście tj. podjęcie przez pracownika ryzyka w imię interesu publicznego, uzasadniają przyznanie odszkodowania w wyższej wysokości. Należy mieć na uwadze, że odpowiednie ukształtowanie wysokości odszkodowania w wysokości minimalnej umożliwiłoby dostosowanie przyznanego świadczenia do skali i rodzaju działań odwetowych. Zbyt niska wysokość odszkodowania przekreśla realizację założenia dyrektywy o konieczności przyznania „rzeczywistego i skutecznego” odszkodowania, co może stwarzać prawdopodobieństwo ryzyka zarzutu wobec państwa polskiego o wadliwej implementacji dyrektywy.

W świetle powyższych uwag, Rzecznik Finansowy postuluje uregulowanie kwestii roszczeń wskazanych w art. 14 projektu ustawy poprzez określenie, że wskazane w nim minimalne odszkodowanie nie kumuluje się z innymi roszczeniami sygnalisty tj. przysługuje dodatkowo, obok innych roszczeń. W każdym zaś wypadku należy rozstrzygnąć jednoznacznie w przepisie kwestie kumulacji roszczeń, w celu zapewnienia przejrzystości przepisu, mając na uwadze, że jego adresatami są osoby fizyczne świadczące prace, które nie zawsze posiadają wiedzę prawniczą.

Ad. 3)

Zgodnie z art. 57. projektu ustawy Kto dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, wiedząc, że do naruszenia prawa nie doszło, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2.

Rzecznik Finansowy
ul. Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

@ sekretariat.dal@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
facebook.com/Rzecznik
Finansowy

Tel. 22 333 73 26
22 333 73 27
fax. 22 333 73 29

Motyw 102 zd. 3 i 4 Dyrektywy stanowi, że *Sankcje dla osób, które dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, w przypadku których wykazano, że osoby te wiedziały, że są one nieprawdziwe, są też konieczne do zapobieżenia zgłaszaniu w złej wierze i zachowania wiarygodności systemu. Proporcjonalność takich sankcji powinna zapewnić, aby nie odstraszały one potencjalnych sygnalistów.*

Osoba, która dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, wiedząc, że do naruszenia prawa nie doszło może ponieść także konsekwencje wynikające z odpowiedzialności kontraktowej, w tym z tytułu kar umownych (w przypadku stosunków zatrudnienia innych niż umowa o pracę), odpowiedzialności deliktowej, ponieść konsekwencje na gruncie swojego stosunku zatrudnienia, od rozwiązania stosunku zatrudnienia poczynając, a także ponieść inne trudno wymierne a dalece negatywne konsekwencje np. w postaci utraty swojej renomy, dobrego imienia na rynku pracy, wśród współpracowników czy potencjalnych pracodawców.

W ocenie Rzecznika Finansowego wskazane wyżej sankcje cywilnoprawne spełniają w wystarczającym stopniu przewidziany w motywie nr 102 cel dyrektywy, jakim jest zapobieżenie zgłaszaniu w złej wierze i zachowania wiarygodności systemu.

W ocenie Rzecznika Finansowego przestępstwo stypizowane w art. 57 projektu ustawy stanowi sankcję nieproporcjonalną i będzie miało efekt mrozący również względem uczciwych, działających w dobrej wierze sygnalistów, niwecząc tym samym skuteczność wprowadzonej regulacji. Rzecznik Finansowy zwraca uwagę, że m.in. w zakresie dziedzin objętych działalnością Rzecznika Finansowego tj. dotyczącą usług, produktów i rynków finansowych, ochrony konsumentów, jak również powiązanych z nimi pośrednio zagadnień tj. ochrony prywatności i danych osobowych (w zakresie w jakim dotyczy klientów podmiotów rynku finansowego), niejednokrotnie kwestia zgodności z prawem danych działań może być niejednoznaczna i trudna do oceny czy właściwej kwalifikacji. Nawet bowiem działający w dobrej wierze sygnalista może odczuwać wątpliwość, czy w przypadku jego pomyłki lub odmiennej interpretacji sprawy przez organ kontroli lub sąd lub w braku możliwości udowodnienia naruszenia nie poniesie sankcji karnej. Ewentualne utrzymanie proponowanego przepisu prawnego powinno skłaniać ustawodawcę do rozważenia odpowiedniego ukształtowania ciężaru dowodzenia w postępowaniu o popełnienie czynu zabronionego z art. 57 projektu ustawy, aby zapobiec efektowi mrozącemu działalność sygnalistów.

Kolejnym argumentem przemawiającym za rezygnacją z art. 57 projektu ustawy jest zapowiadane przez Ministra Sprawiedliwości usunięcie z kodeksu karnego przestępstwa stypizowanego w art. 212 k.k. tj. zniesławienia. Usunięcie art. 212 k.k. przy wprowadzeniu art. 57 projektowanej ustawy doprowadzi do braku spójności systemu prawnego.

Ad. 4)

Rzecznik Finansowy postuluje rozważenie wprowadzenia do ustawy finansowej sankcji administracyjnej na podmioty dopuszczające się działań odwetowych lub innych działań niepożądanych względem sygnalistów.

Zasadniczym celem Dyrektywy jest ustanowienie systemu skutecznej ochrony sygnalistów. Motyw 102 zd. 1 i 2 Dyrektywy stanowi, że *Zapewnienie skuteczności przepisów dotyczących ochrony sygnalistów wymaga wprowadzenia sankcji o charakterze karnym, cywilnym lub administracyjnym. Sankcje dla osób podejmujących działania odwetowe lub inne niepożądane działania wobec osób dokonujących zgłoszenia mogą zniechęcać do podejmowania takich działań.*

W projekcie ustawy przewidziano jedynie sankcje o charakterze cywilnoprawnym – w postaci odszkodowania dla sygnalisty oraz karnoprawnym. Wydaje się, że reakcja prawnokarna powinna stanowić *ultima ratio* i zasadne jest zastosowanie także sankcji o charakterze administracyjnej kary pieniężnej, która może efektywniej przyczynić się do realizacji celów dyrektywy.

Należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia rozmiaru działalności podmiotów, w których może dochodzić do nadużyć, ryzyko wypłaty odszkodowania dla sygnalisty nie będzie stanowiło dostatecznie odstraszałającej sankcji.

Z kolei sankcje karnoprawne, pomimo zasadniczej słuszności ich wprowadzenia, w praktyce będą groziły jedynie osobom, które bezpośrednio dopuszczają się naruszeń. Tymczasem prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów wymaga motywowania sankcjami nie tylko osób, które bezpośrednio dopuszczają się naruszeń, ale całej instytucji (przedsiębiorstwa), która ponosi odpowiedzialność za działanie swoich pracowników, czy menadżerów niższego stopnia. Należy też podnieść, że sankcja w postaci grzywny przewidziana za wykroczenie z art. 58 ustawy tj.

nieustanowienie procedury zgłoszeń wewnętrznych lub ustanowienie jej z istotnym naruszeniem wynikających z ustawy wymogów, nie spełnia należycie funkcji prewencyjnej.

Przedstawiając powyższe pragnę zadeklarować pełną gotowość współpracy i udzielenia wszelkiej pomocy jaka mogłaby okazać się przydatna w ramach dalszych prac nad projektem ustawy.

Łączę wyrazy szacunku

*Michał Sas
Dyrektor Departamentu Analiz i Legislacji
(podpis elektroniczny)*

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Rzecznik Finansowy
ul. Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

@ sekretariat.dal@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
f facebook.com/Rzecznik
Finansowy

Tel. 22 333 73 26
22 333 73 27
fax. 22 333 73 29



Podpisano przez/ Signed by:
MICHAŁ
SAS
Data/ Date: 10.05.2024 16:08
mSzafir

