

ZARZĄDZANIE

KADRY

PŁACE

PRACOWNIK SAMORZĄDOWY

3/2022

ROK XII (135)

CENA 60 ZŁ, W TYM VAT

ISSN 2082-6346



METODY ANALIZY WYPADKÓW PRZY PRACY

JAK ZBUDOWAĆ ZESPÓŁ PROJEKTOWY
DO POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UE

ORGANIZACJA OCHRONY SYGNALISTÓW
W PRAKTYCE

Organizacja systemu ochrony sygnalistów w praktyce

AUTOR: JOANNA NAZDROWICZ*

Choć ustawa dotycząca sygnalistów wciąż nie weszła w życie – nie wiadomo nawet kiedy zostanie uchwalona – to samorządowe urzędy nie powinny czekać, ale już działać przygotowując się na nowe obowiązki związane z sygnalistami i ich ochroną. Podpowiadamy, co i jak można zrobić już teraz.

Koniec roku 2021 upłynął w oczekiwaniu na ustawę implementującą Dyrektywę 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (DzU UE L 305/17, zwana dalej „dyrektywą”), która powinna zostać wdrożona do porządku krajowego do 17 grudnia ubiegłego roku – co jednak nie nastąpiło. W chwili obecnej prace nad ustawą o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (dalej jako: projekt ustawy) znajdują się na etapie ustosunkowywania się do uwag złożonych do projektu, w związku z czym trudno jednoznacznie wskazać, jak ochrona sygnalistów (czy jak to wskazuje projekt ustawy – „zgłaszających”) ostatecznie powinna w jednostkach samorządu terytorialnego wyglądać. Przy czym nie oznacza to, że samorządy zmuszone są do biernego czekania na działania ustawodawcy. Już teraz można podjąć kroki o charakterze logistycznym i organizacyjnym pozwalające przygotować się na nieubłagane zbliżające się nowe obowiązki.

Po pierwsze, procedury

Przystępując do opracowywania systemu ochrony sygnalistów w urzędzie zagadnieniem wysuwającym się na pierwszy plan jest przygotowanie odpowiedniej procedury – w projekcie ustawy zwanej Regulaminem zgłoszeń we-

wewnętrznych (art. 29 ust. 1 projektu). Przy czym w mojej ocenie ów regulamin powinien być swobodnym podsumowaniem rozwiązań technicznych i organizacyjnych, bez ustalenia których pisanie go najprawdopodobniej zakończy się niepowodzeniem – wszak tworzony system ma zapewnić realną możliwość dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi mogącymi być podejmowane zarówno przez pracodawcę, jak i współpracowników. W związku z tym pierwszą kwestią, którą należałoby rozważyć, jest przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych. Ustalenie bowiem tego, w jaki sposób zgłoszenia mają być przyjmowane i rozpatrywane, determinuje dalsze działania.

Przyjmowanie zgłoszeń a działania następcze

Nie ulega wątpliwości, że przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych to dwa niezależne etapy, choć funkcjonalnie ze sobą powiązane. Przyjmowanie zgłoszeń sprowadza się w istocie do komunikowania się z sygnalistą na wstępnym etapie. Podejmowanie działań następczych obejmuje natomiast zarówno rozpatrzenie zgłoszenia od strony formalnej, dalszą komunikację z sygnalistą, w tym przekazywanie mu informacji zwrotnej, jak i po-

dejmowanie działań w celu zaradzenia ewentualnemu naruszeniu, wyeliminowania go lub też wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji w stosunku do osoby, która dopuściła się naruszenia prawa.

Stosownie do postanowień dyrektywy, jak i projektu ustawy, podmiotem odpowiedzialnym za przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych może być ta sama osoba, w związku z czym sprawa wydaje się prosta. Pracodawca wyznaczy jednego pracownika (ewentualnie zespół pracowników w zależności od wielkości i prognozowanych potrzeb jednostki) do zajmowania się zgłoszeniami sygnalistów i problem będzie rozwiązany. Niestety, tak łatwo nie jest. Jak to bywa – diabeł tkwi w szczegółach.

Stosownie do brzmienia art. 29 ust. 1 pkt 1) i pkt 4) projektu ustawy, na potrzeby wewnętrznego systemu dokonywania zgłoszeń pracodawca wyznacza podmiot wewnętrzny do przyjmowania zgłoszeń i niezależny organizacyjnie podmiot upoważniony do podejmowania działań następczych. Literalna wykładnia tego przepisu uzasadnia wyprowadzenie wniosku, że podmiot wewnętrzny, za który prawdopodobnie należałoby uznać pracownika lub podległą pracodawcy jednostkę organizacyjną, może jednocześnie być „niezależnym organizacyjnie podmiotem”, czego w praktyce nie sposób wdrożyć do struktury urzędu. Każdy bowiem pracownik samorządowy czy to na stanowisku urzędniczym, czy na często występującym „samodzielnym stanowisku urzędniczym”, jest de facto podmiotem podległym kierownikowi urzędu czy kierownikowi jednostki organizacyjnej, który z kolei odpowiada przed wójtem (burmistrzem, prezydentem). Dlatego zasadne byłoby rozważenie możliwości powierzenia przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych podmiotom zewnętrznym, takim jak audytorzy czy kancelarie prawne. Takie rozwiązanie zdecydowanie bardziej umożliwiłoby praco-

dawcom wywiązanie się z nałożonego w art. 9 ust. 1 lit c) dyrektywy obowiązku zapewnienia bezstronności osób wyznaczonych do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych, przy czym wymaga to od pracodawców odpowiednio wczesnego rozeznania rynku i pamiętania o konieczności zawarcia umowy regulującej zasady współpracy z podmiotem zewnętrznym.

Podejmowanie działań następczych

Zastanawiając się nad tym, jakiemu podmiotowi powierzyć przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych – wewnętrznemu czy zewnętrznemu – należy mieć na uwadze szeroki wachlarz czynności wchodzących w zakres działań następczych.

Jednym z rekomendowanych działań dodatkowych jest stworzenie zbioru ryzyk w ramach poszczególnych czynności podejmowanych w związku z wykonywaniem zadań konkretnych referatów urzędu. Ułatwi to z jednej strony wystrzeżenie się przez pracowników dokonywania naruszeń mogących być przedmiotem zgłoszenia, z drugiej strony ułatwi zgłaszającemu zidentyfikowanie istnienia naruszenia, co może przyczynić się do zmniejszenia ilości zgłoszeń naruszeń nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy.

Jak zostało wskazane, w ramach działań następczych można wyodrębnić czynności związane z formalnym i merytorycznym rozpatrzeniem zgłoszenia, jak i czynności związane z eliminacją naruszeń prawa i ewentualnym wyciągnięciem konsekwencji w stosunku do osoby,

która tego naruszenia prawa się dopuściła. Na gruncie JST zdaje się, że najbardziej optymalne byłoby rozdzielenie działań następczych, za realizację których odpowiedzialne byłyby odpowiednio wyspecjalizowane podmioty w zakresie rozpatrzenia podstaw i zasadności zgłoszenia naruszenia prawa oraz pracodawcy (albo osoby przez nich upoważnione w zależności od modelu organizacyjnego przyjętego w danej organizacji) w zakresie usunięcia naruszenia prawa, jak i podejmowania działań adekwatnych do stwierdzonego naruszenia. W praktyce trudno bowiem zakładać, że każdy pracodawca samorządowy dysponuje pracownikiem, który jednocześnie posiada niezbędny zakres wiedzy prawnej do merytorycznego rozpatrzenia zgłoszenia i dodatkowo jest upoważniony do podejmowania działań o charakterze stricte pracodawczych. Tym samym rozdział powyższych czynności i w konsekwencji powierzenie dokonania merytorycznej oceny zgłoszenia podmiotowi zewnętrznemu, w ocenie autorki, de facto przyczyni się do usprawnienia rozpatrywania zgłoszeń i zapewnienia pełniejszej realizacji zasady bezstronności osób rozpatrujących zgłoszenia.

Wybór kanałów zgłoszeń

Kolejną kwestią ściśle związaną z ustaleniem zasad podejmowania działań następczych i w konsekwencji wyborem osoby czy też osób odpowiedzialnych za podejmowanie działań następczych, jest wybór kanałów zgłoszeń, za pomocą których sygnaliści będą mogli przekazywać informacje o naruszeniach. Na poziomie zgłoszeń wewnętrznych, sposoby przekazywania informacji o naruszeniach obejmują przynajmniej możliwość dokonywania zgłoszeń na piśmie lub ustnie.

Wybór kanałów zgłoszeń należy do pracodawcy, przy czym powinien on zostać dokonany z uwzględnieniem nacisku, jaki dyrektura kładzie na poufność, przy jednoczesnym uwzględ-

nieniu wielkości i potrzeb danego podmiotu zobowiązanego do utworzenia wewnętrznych kanałów zgłoszeń. Może to być adres poczty e-mail, forma listowna, dedykowana platforma do przyjmowania zgłoszeń, bezpośredni kontakt z osobą dedykowaną do przyjmowania zgłoszeń, kontakt telefoniczny czy też kontakt przy pomocy innych komunikatorów audio i wideo. Wskazane jest przy tym, aby w organizacji wdrożyć kilka różnych kanałów przekazywania informacji. Umożliwi to osobom planującym dokonać zgłoszenia świadomy wybór sposobu komunikacji, który im najbardziej odpowiada.

Regulamin zgłoszeń wewnętrznych powinien być swoistym podsumowaniem rozwiązań technicznych i organizacyjnych, bez ustalenia których pisanie regulaminu zapewne zakończy się niepowodzeniem – wszak stworzony system ma zapewnić realną możliwość dokonywania zgłoszeń naruszeń i ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi, które mogą być podejmowane zarówno przez pracodawcę, jak i współpracowników.

Ponadto nie można zapominać, że nie wszystkie osoby mają możliwość korzystania z urządzeń komunikacji elektronicznej lub znajdują łatwość w korzystaniu z nowoczesnych technologii. W związku z czym utworzenie kilku kanałów zgłoszeń zdaje się najpełniej wypełniać jeden z głównych motywów dyrektury, jakim jest zachęcenie sygnalistów do dokony-

wania zgłoszeń i zapewnienie przyjaznych sposobów komunikacji. Jednocześnie, zdaniem autorki, należy powiedzieć stanowcze „nie” dwóm rozwiązaniom: wyznaczonym godzinom dyżurowania osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie zgłoszeń i dedykowanej skrzynce podawczej, gdyż nie zapewniają one zachowania poufności danych osoby dokonującej zgłoszenia. Wybranie się do podmiotu wyznaczonego do przyjmowania zgłoszeń w godzinach pracy będzie wiązało się z koniecznością zgłoszenia tej informacji bezpośrednio przełożonemu, ustalenie zaś tożsamości osoby korzystającej z dedykowanej skrzynki podawczej w dobie monitoringu nie będzie nastęrczało trudności.

Jednocześnie przy wyborze kanału zgłoszeń należy mieć na uwadze, że art. 30 ust. 1 projektu ustawy wymaga, aby kanały przyjmowania zgłoszeń zostały zaprojektowane w sposób uniemożliwiający uzyskanie do nich dostępu nieupoważnionym członkom personelu. Jednak w przypadku wyboru kanału dokonywania zgłoszeń opierającego się na infrastrukturze informatycznej (e-mail, dedykowane aplikacje, platformy itd.) konieczne będzie zapewnienie wsparcia pracowników działu informatycznego. W zależności od wyboru serwera możliwe również będzie zaangażowanie w obsługę informatycznego kanału podmiotu trzeciego – spoza struktury pracodawcy, co wiązać się będzie z koniecznością dokonania przeglądu zawartych umów czy też zawarcia nowych umów związanych z dostępem do ww. danych. Analogiczne uwagi należy odnieść do zaangażowania Inspektora Ochrony Danych Osobowych w ramach systemu ochrony sygnalistów.

Regulamin zgłoszeń

Po ustaleniu, w jaki sposób sygnaliści będą mogli komunikować się z podmiotami wyznaczonymi do przyjmowania zgłoszeń, jak zostanie zorganizowany system podejmowania działań następczych i ustaleniu, jaki podmiot ma zajmo-

wać się przyjmowaniem zgłoszeń i podejmowaniem działań następczych (wewnętrzny czy zewnętrzny) oraz po ustaleniu zakresu czynności podejmowanych przez poszczególne podmioty na etapie działań następczych, pracodawcy samorządowi będą mogli przystąpić do pisania Regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, którego obligatoryjne elementy zawiera dziś art. 29 ust. 1 projektu ustawy. Co istotne, w świetle projektu pracodawca ustala Regulamin zgłoszeń wewnętrznych po konsultacji z zakładową organizacją związkową albo z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy – jeżeli nie działa u niego zakładowa organizacja związkowa. Ponadto regulamin będzie wchodził w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania go do wiadomości pracownikom w sposób przyjęty u danego pracodawcy, co wiąże się z koniecznością podjęcia odpowiednio wcześniej działań przez pracodawców przed wydaniem zarządzenia o wprowadzeniu Regulaminu zgłoszeń wewnętrznych.

Rejestr zgłoszeń

Kolejnym wymogiem nałożonym na pracodawców samorządowych jest obowiązek prowadzenia rejestru wszystkich przyjętych zgłoszeń zgodnie z wymogami w zakresie poufności, który to rejestr powinien być odrębnym rejestrem do rejestru skarg, wniosków i petycji dla zgłoszeń naruszeń przepisów objętych zakresem stosowania dyrektywy. Wybór formy prowadzenia rejestru pozostawiono pracodawcy z zastrzeżeniem, że musi on spełniać wymogi poufności, co w dobie elektroniczacji uzasadnia wprowadzenie wniosku o konieczności uzgodnienia tej kwestii z podmiotami świadczącymi usługi informatyczne.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że zgodnie z zasadami poufności dostęp do rejestru zgłoszeń mogą mieć wyłącznie upoważnieni członkowie personelu oddelegowani do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań na-

stępczych, co przekłada się na konieczność wyłączenia pozostałych pracowników z dostępu do rejestru zgłoszeń. Ponadto – mimo że taki obowiązek nie wynika wprost z projektu ustawy – zasadne jest dokonanie przez pracodawców samorządowych przeglądu regulacji wewnętrznych obowiązujących w danej jed-

Wybór kanałów zgłoszeń należy do pracodawcy, przy czym powinien on zostać dokonany z uwzględnieniem nacisku, jaki dyrektywa kładzie na poufność, przy jednoczesnym uwzględnieniu wielkości i potrzeb podmiotu zobowiązanego do utworzenia wewnętrznych kanałów zgłoszeń. Może to być adres e-mail, forma listowna, dedykowana platforma do przyjmowania zgłoszeń, bezpośredni kontakt z osobą dedykowaną do przyjmowania zgłoszeń, kontakt telefoniczny czy kontakt z wykorzystaniem komunikatorów audio i wideo.

nostce (np. w zakresie ochrony danych osobowych, polityki zatrudnienia, zasad bezpieczeństwa informacji, kodeksów etyki) w celu ustalenia, czy nie ograniczają one możliwości dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i w przypadku odpowiedzi twierdzącej – dostosowanie ich do wymogów ustawy.

Zbiór ryzyk

Niezależnie od obligatoryjnych działań związanych z przygotowaniem systemu ds. sy-

gnalistów warto zwrócić uwagę na aspekty ułatwiające sprawne działanie systemu, który zasadniczo dedykowany jest pracownikom. Jednym z rekomendowanych działań dodatkowych jest stworzenie zbioru ryzyk w ramach poszczególnych czynności podejmowanych w związku z wykonywaniem zadań konkretnych referatów urzędu. Takie działanie ułatwi z jednej strony wystrzeżenie się przez pracowników dokonywania naruszeń mogących być przedmiotem zgłoszenia w ramach ustawy, z drugiej strony ułatwi zgłaszającemu zidentyfikowanie istnienia naruszenia, co w sposób istotny może przyczynić się do zmniejszenia ilości zgłoszeń naruszeń nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy. Dodatkowo pracodawcy mogą podjąć decyzję o przeprowadzeniu szkoleń dla pracowników, aby problem sygnalistów im przybliżyć.

Jak widać, wraz z koniecznością inkorporowania dyrektywy w danej jednostce konieczne będzie podjęcie działań o charakterze zarówno organizacyjno-logistycznym, jak wybór podmiotu do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych, podział kompetencji między pracowników, organizacja szkoleń z zakresu systemu ochrony sygnalistów, jak i prawnym, do których można zaliczyć opracowanie procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych, weryfikację regulaminów pracy, kodeksów etycznych, umów o pracę, zasad przyjmowania skarg itd. W związku z tym, niezależnie od braku przepisów krajowych implementujących dyrektywę, w ocenie autorki, z uwagi na ogrom pracy niezbędnej do prawidłowego i skutecznego wdrożenia systemu ds. sygnalistów zasadne jest podjęcie już dziś przez pracodawców samorządowych działań pozwalających przygotować się na nowe obowiązki. ■

**radca prawny w kancelarii Ostrowski i Wspólnicy z Torunia*

Miesięcznik „Pracownik Samorządowy”

ul. Marynarska 19A, piętro 10, 02-674 Warszawa, tel.: (22) 242 80 31

REDAKCJA

Redaktor naczelny:

Dominik Krzysztofowicz, tel. (22) 242 80 45,
d.krzysztofowicz@municipium.com.pl

Redaktor:

Sławomir Bukowski, tel. (22) 266 09 73,
s.bukowski@municipium.com.pl

Redaktor techniczny:

Marek Bąk, tel. (22) 242 80 38,
m.bak@municipium.com.pl

Kancelarie współpracujące:

Kancelaria Ostrowski i Wspólnicy Sp. k. z Torunia,
www.ostrowski.legal

Kancelaria Prawna Filipek & Kamiński z Lublina,
www.kancelaria-fk.pl

WYDAWCA

Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM

Prezes: Zdzisław Majewski

Wiceprezes: Michał Król

Nakład 800 egz.

Prenumeratę realizuje wyłącznie Wydawca.
Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych.
Wydawca i Redakcja nie odpowiadają za treść
reklam i ogłoszeń.

Skład i łamanie: Wydawca



Nazwa:

Ulica:

Miasto i kod pocztowy:

NIP:

Telefon/faks:

Podpis:

ZAMAWIAM PRENUMERATĘ MIESIĘCZNIKA „PRACOWNIK SAMORZĄDOWY” NA OKRES:

W WERSJI PAPIEROWEJ:

cały 2022 rok = 720 zł (w tym VAT) × liczba prenumerat

półrocze 2022 roku = 360 zł (w tym VAT) × liczba prenumerat

W WERSJI ELEKTRONICZNEJ:

cały 2022 rok = 612 zł (w tym VAT) × liczba prenumerat

półrocze 2022 roku = 306 zł (w tym VAT) × liczba prenumerat

Zamówienia prosimy przysyłać na adres:

**MUNICIPIUM, ul. Marynarska 19A, piętro X, 02-674 Warszawa
tel.: (022) 242 80 31
handlowy@municipium.com.pl**