

Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o ochronie sygnalistów¹

z dnia 14 czerwca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 928)²

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa reguluje:

- 1) warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- 2) środki ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- 3) zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych;
- 4) zasady zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu;
- 5) zasady ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa;
- 6) zadania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa;
- 7) zadania organów publicznych związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa i z podejmowaniem działań następczych.

Spis treści

	Nb
1. Uwagi wstępne	1
2. Zakres OchrSygnU	2

¹ Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 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, Dz.Urz. UE L 347 z 20.10.2020, str. 1, Dz.Urz. UE L 265 z 12.10.2022, str. 1 oraz Dz.Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 40).

² Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

1 1. Uwagi wstępne. Ustawa o ochronie sygnalistów transponuje dyrektywę 2019/1937 do prawa polskiego. Zarówno OchrSygnU, jak i dyrektywa 2019/1937 ustanawiają ramy prawne zgłaszania naruszeń prawa przez tzw. sygnalistów.

Ideowo, sygnalista to osoba, która ujawnia nielegalne, nieetyczne lub szkodliwe działania w organizacji, w której pracuje lub z którą ma powiązania (np. świadczy dla niej usługi). Sygnaliści często podejmują duże ryzyko osobiste i zawodowe, ujawniając nieprawidłowości. Mogą spotkać się z ostracyzmem, utratą pracy, czy groźbami, choć w rzeczywistości pełnią kluczową rolę w tworzeniu etycznego miejsca pracy czy rozliczaniu nadużyć władzy publicznej.

Angielski odpowiednik pojęcia sygnalisty – tj. whistleblower – zaczął być używany w latach 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych. Wcześniej określając sygnalistę używano innych określeń, często o negatywnym wydźwięku, takich jak donosiciel czy kapuś. Zmiana terminologii nastąpiła wraz z rosnącą świadomością społeczną nt. znaczenia ujawniania nieprawidłowości. Nowe określenie – whistleblower – miało podkreślić etyczny wymiar tego typu działań i odróżnić je od donosicielstwa. Sygnaliści zaczęli być postrzegani jako osoby działające w interesie publicznym, a nie osoby działające z niskich pobudek, np. zemsty czy chęci uzyskania korzyści.

W Europie prace nad kompleksowym uregulowaniem sytuacji sygnalistów ruszyły w 2018 r. w związku ze skandalami takimi jak: Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers czy Cambridge Analytica. Ich efektem było przyjęcie dyrektywy 2019/1937, która weszła w życie 16.12.2019 r., a miała zostać wdrożona przez państwa członkowskie do 17.12.2021 r. Ostatecznie Polska została ostatnim krajem UE, który przyjął stosowne przepisy. Prace nad ustawą ruszyły w październiku 2021 r., a sfinalizowane zostały dopiero w czerwcu 2024 r. Ustawa w zakresie zgłoszeń wewnętrznych weszła w życie odpowiednio 25.9.2024 r., a 25.12.2024 r. wejdzie w zakres zgłoszeń zewnętrznych.

2 2. Zakres OchrSygnU. Ustawa w dużej mierze powiela rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2019/1937, tylko w niewielkim stopniu od niej odbiegając. Reguluje ona:

- 1) warunki objęcia ochroną sygnalistów – określa kto może zostać objęty ochroną jako sygnalista. Ochrona ta rozciąga się na różne grupy osób fizycznych (nie tylko pracowników), którzy zgłaszają określone naruszenia prawa w kontekście związanym z pracą;
- 2) środki ochrony sygnalistów – określa zakres zakazu podejmowania działań odwetowych oraz nakłada obowiązki związane z ochroną poufności

i przetwarzaniem danych osobowych. Ustawa gwarantuje też prawo do odszkodowania, przewiduje sankcje karne za złamanie jej postanowień i odwraca ciężar dowodu w przypadku wystąpienia działania odwetowego;

- 3) instytucję zgłoszeń wewnętrznych – określa zasady na jakich podmioty prywatne oraz publiczne (co do zasady, te zatrudniające od 50 osób) muszą przyjmować zgłoszenia dotyczące naruszeń prawa, które wystąpiły w danym podmiocie. Podmioty te są zobowiązane do ustanowienia wewnętrznej procedury zgłaszania, ustanowienia poufnych kanałów zgłaszania, przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów i wyjaśnianie ich na odpowiednich zasadach;
- 4) instytucję zgłoszeń zewnętrznych – określa zasady na jakich organy publiczne muszą również przyjmować zgłoszenia dokonywane poza strukturami wewnętrznymi danego podmiotu prawnego. Zgłoszenia takie mogą być kierowane do RPO lub innych organów publicznych w zakresie ich kompetencji i są rozpatrywane na określonych w ustawie zasadach;
- 5) instytucję ujawnienia publicznego – określa warunki, zgodnie z którymi sygnalista może ujawnić dane naruszenie publicznie i podlegać ochronie określonej w ustawie.

Ustawa o ochronie sygnalistów jest pierwszą tego typu kompleksową regulacją sytuacji prawnej sygnalistów w Polsce. Wcześniej ochrona takich osób była fragmentaryczna i zawarta w przepisach sektorowych, np: TerroryzmU, OfertaPublU czy PrBank.

Art. 2. [Objaśnienie pojęć]

Ileokroć w niniejszej ustawie jest mowa o:

- 1) **działaniu następczym – należy przez to rozumieć działanie podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia, w szczególności przez postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych;**

- 2) działaniu odwetowym – należy przez to rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście;
- 3) informacji o naruszeniu prawa – należy przez to rozumieć informację, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, w którym sygnalista uczestniczył w procesie rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy, pracuje lub pracował, lub w innym podmiocie prawnym, z którym sygnalista utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą, lub informację dotyczącą próby ukrycia takiego naruszenia prawa;
- 4) informacji zwrotnej – należy przez to rozumieć przekazaną sygnaliście informację na temat planowanych lub podjętych działań następczych i powodów takich działań;
- 5) kontekście związanym z pracą – należy przez to rozumieć przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych;
- 6) organie publicznym – należy przez to rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1;
- 7) osobie, której dotyczy zgłoszenie – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wskazaną w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana;

- 8) osobie pomagającej w dokonaniu zgłoszenia – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która pomaga sygnaliście w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna zostać ujawniona;
- 9) osobie powiązanej z sygnalistą – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która może doświadczyć działań odwetowych, w tym współpracownika lub osobę najbliższą sygnalisty w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17);
- 10) podmiocie prawnym – należy przez to rozumieć podmiot prywatny lub podmiot publiczny;
- 11) podmiocie prywatnym – należy przez to rozumieć osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, lub pracodawcę, jeżeli nie są podmiotami publicznymi;
- 12) podmiocie publicznym – należy przez to rozumieć podmiot wskazany w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524);
- 13) postępowaniu prawnym – należy przez to rozumieć postępowanie toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności postępowanie karne, cywilne, administracyjne, dyscyplinarne lub o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo postępowanie toczące się na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności antymobbingowych;
- 14) ujawnieniu publicznym – należy przez to rozumieć podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej;
- 15) zgłoszeniu – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne, przekazane zgodnie z wymogami określonymi w ustawie;
- 16) zgłoszeniu wewnętrznym – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa;
- 17) zgłoszeniu zewnętrznym – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu informacji o naruszeniu prawa.

Spis treści

	Nb
1. Działanie następcze	1
2. Działanie odwetowe	2
3. Informacja o naruszeniu prawa	3
4. Informacja zwrotna	4
5. Kontekst związany z pracą	5
6. Organ publiczny	6
7. Osoba, której dotyczy zgłoszenie	7
8. Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia	8
9. Osoba powiązana z sygnalistą	9
10. Podmiot prawny	10
11. Podmiot prywatny	11
12. Podmiot publiczny	12
13. Postępowanie prawne	13
14. Ujawnienie publiczne	14
15. Zgłoszenie	15
16. Zgłoszenie wewnętrzne	16
17. Zgłoszenie zewnętrzne	17

1 1. Działanie następcze. Ustawa o ochronie sygnalistów bardzo szeroko definiuje pojęcie działania następczego. Rozumieć przez nie należy wszystkie działania, które zmierzają do wyjaśnienia prawdziwości zgłoszenia, jak i przeciwdziałania jego skutkom. Inne działania następcze będą podejmowane w ramach zgłoszeń zewnętrznych np. wszelkie formy postępowań kontrolnych i administracyjnych, a inne w postępowaniach wewnętrznych np. wszelkie formy audytu wewnętrznego np. rozliczeń, dokumentów, korespondencji, jak i przeprowadzenie rozmów z pracownikami, zawiadomienie właściwych organów ścigania, wytoczenie powództwa, zwolnienie pracowników.

Należy jednak zaznaczyć, że działaniem następczym są wyłącznie działania, które zmierzają do wyjaśnienia lub usunięcia skutków danego konkretnego naruszenia prawa. Nie będą nim inne, ogólne działania, które mają zmytygować występowanie podobnych naruszeń w przeszłości. Działaniem następczym nie będzie zatem np. prowadzenie cyklicznych szkoleń antykorupcyjnych dla wszystkich pracowników, po otrzymaniu zgłoszenia naruszenia w obszarze korupcji. Jest to istotne, biorąc pod uwagę, że bieg terminu usunięcia danych osobowych często liczyć będzie się właśnie od roku, w którym zakończono podejmowanie działań następczych w związku ze zgłoszeniem. Takie cykliczne działania jak podane w przykładzie nie mogą zatem stanowić pretekstu do wydłużania terminu usunięcia zgłoszenia.

2. Działanie odwetowe. Ustawa o ochronie sygnalistów bardzo szeroko 2 definiuje czym jest działanie odwetowe. Jest nim każde bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które narusza lub może naruszać prawa sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić mu nieuzasadnioną szkodę (w tym niematerialną, taką jak naruszenie dóbr osobistych). Przykłady działań odwetowych zawarte są w art. 12 i 13 OchrSygnU i mogą dotyczyć zarówno sygnalistów będących pracownikami podmiotu (np. pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe), jak i tych niebędących pracownikami (np. wypowiedzenie umowy na dostawę towarów).

Zgodnie z przepisem, działaniem odwetowym jest też bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście, przez co rozumieć należy zarówno postępowania wewnętrzne (np. dyscyplinarne), jak i te zewnętrzne (np. kontrola prowadzona przez organ publiczny).

Należy też podkreślić, że zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty nie oznacza ogólnego zakazu podejmowania jakichkolwiek działań negatywnie wpływających na sytuację sygnalisty. Jeżeli jest to uzasadnione obiektywnymi powodami – oderwanymi od faktu dokonania przez zgłoszenia – pracodawca może np. zwolnić pracownika będącego sygnalistą. Należy jednak pamiętać, że to na podmiocie, który podjął dane działanie, ciąży ciężar dowodu wykazania, że było ono uzasadnione i nie stanowiło formy działania odwetowego (zob. art. 12 ust. 3 OchrSygnU).

3. Informacja o naruszeniu prawa. Zgodnie z OchrSygnU informacją 3 o naruszeniu prawa jest nie tylko informacja o rzeczywistym, przeszłym lub trwającym naruszeniu prawa, ale też informacja o naruszeniu, które dopiero może nastąpić lub próbie ukrycia takiej informacji.

W szczególności OchrSygnU nie wymaga, by informacja o naruszeniu prawa była udzielona w dobrej wierze, czy dotyczyła interesu publicznego – w szczególności innego niż osobisty interes sygnalisty. Oznacza to, że sygnalistami mogą być także osoby, które zgłaszają naruszenia prawa w celu osiągnięcia osobistych korzyści (np. awansu kosztem pracownika, który dopuścił się naruszenia). Jest szczególnie istotne, jeżeli podmiot decyduje się na poszerzenie katalogu przyjmowanych zgłoszeń np. o zgłoszenia z zakresu prawa pracy, które często mają właśnie taki osobisty, indywidualny charakter.

Należy też pamiętać, że zgodnie z art. 4 informacja o naruszeniu prawa może być uzyskana wyłącznie od wymienionych w art. 4 podmiotów, i musi być uzyskana w kontekście związanym pracą. Oznacza, to że informacją o naruszeniu prawa, w rozumieniu OchrSygnU, nie jest informacja uzyskana

od innej osoby niż ta z art. 4 lub informacja dotycząca prywatnej relacji z osobą wskazaną w zgłoszeniu – niezwiązana z relacją zawodową łączącą ją z danym podmiotem prawnym.

- 4 4. Informacja zwrotna.** Informacją zwrotną jest informacja przekazana sygnaliście nt. planowanych lub podjętych działań następczych i powodów takich działań. Przepis nie wskazuje jak szczegółowa powinna być taka informacja – w szczególności czy musi uwzględniać i uzasadniać wszystkie czy tylko kluczowe działania następcze. Wykładnia literalna przepisu skłania się ku tej drugiej opcji, szczególnie biorąc pod uwagę ogólność pojęcia „działań następczych”. Ostatecznie też brak podania informacji zwrotnej nie jest sankcjonowany w przepisach OchrSygnU, a ryzyko odpowiedniego sformułowania informacji ciąży na danym podmiocie prawnym, którego celem powinno być zapobiegnięcie sytuacji, w której nieusatysfakcjonowany informacją zwrotną sygnalista dokonuje zgłoszenia zewnętrznego lub ujawnienia publicznego.

Należy też pamiętać, że informacja zwrotna nie może natomiast obejmować informacji wskazanych w art. 5 OchrSygnU.

- 5 5. Kontekst związany z pracą.** Definicja kontekstu związanego z pracą zawarta w OchrSygnU jest dosyć niejednoznaczna i częściowo sprzeczna z brzmieniem dalszych artykułów OchrSygnU. Podkreśla ona przede wszystkim konieczność istnienia „związku” danego działania z wykonywaniem pracy, świadczeniem usług czy pełnieniem funkcji czy służby w podmiocie prawnym.

Po pierwsze zatem, nie określa jaki ma być to „związek”, co sprawia, że jest to definicja *idem per idem*. Po drugie, nie pokrywa sytuacji osób przed nawiązaniem stosunku pracy, którzy również są objęci ochroną na mocy ustawy. Po trzecie, wymaga, by do zaistnienia związku istniała możliwość doświadczenia działań odwetowych – więc literalnie nie obejmuje sytuacji, w których do działań odwetowych już doszło (np. rozwiązano umowę na dostawę towarów i zaprzestano współpracy z firmą sygnalisty).

Biorąc jednak pod uwagę wykładnię funkcjonalną przepisu, wydaje się, że kontekst związany z pracą należy roznieć jako informację, która ma charakter zawodowy, a nie prywatny. Oznacza to, że zgłoszone mogą być działania, które mają związek z danym stosunkiem pracy i mające wpływ na ten stosunek (nawet, jeżeli wpływ ten jest pośredni – np. jako usługodawca ryzykujesz wizerunkowo współpracą z podmiotem, w którym wiesz, że łamane są określone przepisy prawa). Zgłaszane nie mogą być natomiast

naruszenia prawa, które wystąpiły między stronami w sprawach prywatnych – niezwiązanych z wykonywaniem pracy na rzecz danego podmiotu prawnego.

6. Organ publiczny. Organem publicznym są:

6

- 1) organy naczelne i centralne organy administracji rządowej (np. ministrowie);
- 2) terenowe organy administracji rządowej (wojewoda oraz odpowiedni inspektorzy czy dyrektorzy urzędów administracji rządowej);
- 3) organy jednostek samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa);
- 4) inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 OchrSygnU.

W OchrSygnU należy odróżnić przede wszystkim definicję organu publicznego od podmiotu publicznego. Definicja organu publicznego jest węższa i to organy publiczne przyjmować będą zgłoszenia zewnętrzne. Natomiast definicji podmiotu publicznego jest szersza i podmioty te będą zobowiązane wdrożyć procedury zgłoszeń wewnętrznych.

Na moment pisania tego komentarza ciężko jest wskazać konkretne organy, które będą właściwe do działania w poszczególnych obszarach. Przykładowo, w zakresie naruszeń dotyczących ochrony konsumentów będzie to np. UOKiK, a np. w zakresie naruszeń dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu będzie to GIIF. Możliwa jest także sytuacja, gdy kilka podmiotów będzie mogło być właściwych po otrzymaniu danego zgłoszenia np. zarówno dane ministerstwo, jak i terenowy organ administracji rządowej odpowiedzialny za dany obszar. Dlatego na etapie tworzenia OchrSygnU pojawił się pomysł, by to RPO stworzył listę organów właściwych dotyczących konkretnych naruszeń i tylko te organy zobowiązane były do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. Obecne brzmienie OchrSygnU wyklucza jednak taką interpretację, tym samym, w momencie jej wejścia w życie, właściwość poszczególnych organów będzie musiała być oceniana kazuistycznie.

7. Osoba, której dotyczy zgłoszenie. Osobą, której dotyczy zgłoszenie może być zarówno osoba fizyczna, prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną. Odróżnia ją to od osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia i osoby powiązanej z sygnalistą, którymi mogą zostać jedynie osoby fizyczne.

Oznacza to, że gdy zgłoszenie dotyczy np. konkretnej spółki (a nie osoby fizycznej), która narusza prawo, spółka ta może bezpośrednio egzekwować prawa wymienione np. w art. 8 ust. 2 OchrSygnU (prawo do obrony) czy art. 31 ust. 1 pkt 5 OchrSygnU (prawo uzyskania porady od RPO).

Powstaje natomiast pytanie czy art. 27 ust. 1 OchrSygnU – prawo do zachowania w poufności „tożsamości” osoby, której dotyczy zgłoszenie – również ma zastosowanie do ujawnienia „tożsamości” osoby innej niż osoba fizyczna. W prawie polskim pojęcia „tożsamość” używa się bowiem do identyfikacji osoby fizycznej, a nie prawnej. W praktyce wydaje się jednak, że wymóg ten należy interpretować szeroko i po prostu chronić poufność informacji zawartych w zgłoszeniu – w tym np. dane identyfikujące taką osobę prawną czy jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Natomiast podanie konkretnych danych identyfikujących taką osobę nie wymaga pisemności upoważnienia, jako że dane te nie są danymi osobowymi, o których mowa w art. 27 ust. 2, a który zawiera wymóg pisemności.

Zgodnie z definicją w OchrSygnU przez osobę, której dotyczy zgłoszenie, należy rozumieć także osobę „powiązaną” z osobą, która dopuściła się naruszenia prawa. W OchrSygnU brak jest wskazówek kim mogą być takie osoby, ale wydaje się, że ustawodawca chciał tą definicją objąć np. pracowników czy członków organu osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, którzy nie zostali wskazani w treści zgłoszenia, a którzy faktycznie dopuścili się lub odpowiadają za dane naruszenie.

8 8. Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia. Osobą pomagającą w dokonaniu zgłoszenia może być wyłącznie osoba fizyczna, która pomaga sygnaliście w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna zostać ujawniona. By zatem móc mówić o „pomaganiu w dokonaniu zgłoszenia”, a co za tym idzie konieczności ochrony takich osób, OchrSygnU wymaga zaistnienia dwóch dodatkowych przesłanek tj.:

- 1) istnienia „kontekstu związanego z pracą” – tj. osobą taką może być np. współpracownik czy pracownik dostawcy, ale nie np. członek rodziny sygnalisty czy kolega, który nie jest związany zawodowo z organizacją;
- 2) istnienia stanu, w którym „pomoc ta nie powinna zostać ujawniona” – tj. sytuacji, w której osoba ta powinna być traktowana na równi z sygnalistą, ponieważ np. współpracowała z sygnalistą i zachęciła go do dokonania zgłoszenia (niezależnie czy została wskazana czy nie w zgłoszeniu) lub ujawnienie jej tożsamości może prowadzić do ujawnienia tożsamości sygnalisty.

Natomiast samo pojęcie „pomocy” powinno być rozumiane funkcjonalnie – jako działania umyślne, które miało na celu ostateczne dokonanie zgłoszenia przez sygnalistę. Pomocą będzie zatem dostarczenie informacji sygnaliście z zamiarem zachęcenia go do dokonania zgłoszenia, a nie każde udzielenie informacji np. w formie wewnątrzorganizacyjnej plotki, która potem zostaje zgłoszona. Druga interpretacja powodowałaby bowiem konieczność ochrony osób, które wiedziały o naruszeniu, a nie chciały go ujawnić, a zatem również mogą za nie odpowiadać. Istotna jest tu zatem intencja działań danej osoby, która w praktyce może być jednak trudna do ustalenia.

9. Osoba powiązana z sygnalistą. Osobą powiązaną z sygnalistą może być wyłącznie osoba fizyczna, która może doświadczyć działań odwetowych, a która jest w jakiś sposób „powiązana” z sygnalistą. Jako przykład takiego „powiązania” ustawa podaje:

- 1) współpracownika – gdyby np. działania odwetowe miały być skierowane przeciwko koledze sygnalisty;
- 2) osobę najbliższą sygnalisty w rozumieniu art. 115 § 11 KK (tj. małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu) – gdyby np. działania odwetowe miały być skierowane przeciwko firmie takiej osoby, która świadczy usługi dla podmiotu prawnego.

Powyższy katalog nie jest jednak wyczerpujący, a osobami powiązаныmi z sygnalistą mogą być też osoby w inny sposób powiązane z sygnalistą (np. kolega, który nie jest współpracownikiem, a jest właścicielem firmy, która świadczy usługi na rzecz danego podmiotu prawnego).

Natomiast zawarta w definicji przesłanka „możliwości doświadczenia działań odwetowych” w praktyce stosowania ustawy wydaje się natomiast zbędna, bowiem zmaterializuje się zawsze wtedy, gdy działania odwetowe będą mogły zostać podjęte.

10. Podmiot prawny. Definicja pozwalająca łącznie traktować podmiot prywatny z podmiotem publicznym. W szczególności jednak podmiotem prawnym w rozumieniu OchrSygnU nie jest „organ publiczny” w zakresie w jakim nie jest on „podmiotem publicznym” (pojęcia te są objęte różnymi definicjami).

11. Podmiot prywatny. Podmiotem prywatnym, w rozumieniu OchrSygnU, jest inna niż podmiot publiczny:

- 1) osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą;

- 2) osoba prawna;
- 3) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej lub
- 4) pracodawca.

Ciekawe jest uwzględnienie w tym katalogu „pracodawcy”, szczególnie że nie ma w nim odniesienia do definicji pracodawcy z KP. Oznacza to, że w rozumieniu OchrSygnU podmiotem prywatnym jest każdy podmiot inny niż podmiot publiczny, na którego rzecz pracę wykonują określone osoby. Zamysłem prawodawcy było zatem najprawdopodobniej objęcie ochroną nie tylko pracowników w rozumieniu KP, ale każdej osoby, która na czyjąś rzecz wykonuje pracę (np. jako członek zarządu czy osoba na umowie zlecenia).

12 12. Podmiot publiczny. Definicja podmiotu publicznego odwołuje się do art. 3 OtwDanU. Oznacza to, że podmiotami publicznymi są:

- 1) JSFP, tj.: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; JST oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; ZUS i zarządzane przez niego fundusze oraz KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS; NFZ; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; BFG;
- 2) inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 3) inne niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie, oraz podmioty, o których mowa w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 4) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1–3;

- 5) inne niż określone w pkt 1–4 podmioty, które:
- a) wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 PrZamPubl, tj.:
 - publiczna gospodarka wodna (związana z wodą pitną),
 - publiczna energia elektryczna oraz gaz i energia cieplna (związana z jej produkcją, przesyłaniem lub dystrybucją),
 - publiczne usługi transportowe,
 - działalność wykorzystania terenów na porty, przystanie i porty lotnicze,
 - usługi pocztowe (związane z przesyłkami pocztowymi),
 - wydobycie paliw (ropa, gaz, węgiel, inne paliwa stałe);
 - b) działają w charakterze podmiotów świadczących usługi publiczne w rozumieniu art. 2 lit. d rozporządzenia 1370/2007 – tj. każde publiczne lub prywatne przedsiębiorstwo lub zgrupowanie przedsiębiorstw, świadczące usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego, lub każdą instytucję publiczną, która świadczy takie usługi,
 - c) działają w charakterze przewoźników lotniczych w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia 1008/2008 – tj. jako przedsiębiorstwo posiadające ważną koncesję lub równoważny dokument jako przewoźnik lotniczy, wykonując obowiązki użyteczności publicznej,
 - d) działają w charakterze armatorów Wspólnoty w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia 3577/92 wykonujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych – tj. obywatele i spółki transportu morskiego Państw Członkowskich lub inni obywatele lub spółki, jeżeli ich statki są zarejestrowane i pływają pod banderą Państwa Członkowskiego, zgodnie z jego prawem
- na które podmioty, wymienione w pkt 1–4, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot, wywierają dominujący wpływ, w szczególności posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

13. Postępowanie prawne. Choć OchrSygnU wielokrotnie odnosi się do postępowań (np. wyjaśniających, administracyjnych, przygotowawczych), to sformułowanie „postępowanie prawne” użyte jest wyłącznie w art. 16 ust. 2 OchrSygnU. Daje on sygnaliście uprawnienie do umorzenia postępowań prawnych wszczętych w celu dochodzenia odpowiedzialności w związku z dokonaniem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem że

sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z OchrSygnU. Taki sygnalista może żądać umorzenia każdego postępowania toczącego się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności postępowania karnego, cywilnego, administracyjnego, dyscyplinarnego lub o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo postępowania toczącego się na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności antymobbingowych. Zob. więcej kom. do art. 16.

W pozostałym zakresie – szczególnie art. 8 ust. 8 (retencja danych osobowych), art. 29 ust. 5 oraz art. 46 ust. 4 (retencja danych w rejestrze zgłoszeń) OchrSygnU – definicją tą należy posługiwać się jedynie pomocniczo. W szczególności postępowania w rozumieniu tych artykułów mogą być rozumiane szerzej (np. jako każde postępowanie wewnętrzne – również inne niż zainicjowane w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego).

- 14 14. Ujawnienie publiczne.** Zgodnie z definicją ujawnieniem publicznym jest każde podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej. Oznacza to, że ujawnieniem publicznym nie będzie prywatne, z założenia poufne, ujawnienie danego naruszenia wybranej osobie, organizacji, czy nawet ściśle określonej grupie osób, a jedynie zamierzone, publiczne podzielenie się informacją, z którą w łatwy sposób można zapoznać się publicznie, lub która w nieuchronny sposób może stać się publiczna. Wydaje się, że definicję należy traktować funkcjonalnie i kazuistycznie, przez pryzmat celu z jakim działa sygnalista, treści wiadomości i spełnienia przesłanek z art. 51 OchrSygnU. Przykładem ujawnienia publicznego powinno być zatem: publikacja jej na mediach społecznościowych (nawet na prywatnym profilu), rozpowszechnienie informacji na forach internetowych, ale też przesłanie wiadomości e-mail do wszystkich pracowników danego podmiotu prawnego (np. korzystając z adresu do wszystkich pracowników).

Należy też zwrócić uwagę na treść art. 53 OchrSygnU zgodnie z którym, przepisów o ujawnieniu publicznym nie stosuje się, jeżeli przekazanie informacji o naruszeniu prawa następuje bezpośrednio do prasy i stosuje się PrPras. Oznacza to, że takie przekazanie informacji do prasy nie stanowi formy ujawnienia publicznego.

- 15 15. Zgłoszenie.** Termin wprowadzony w celu łącznego odnoszenia się w ustawie zarówno do zgłoszeń wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Istotne jest jednak pokreślenie, że OchrSygnU wymaga, by przekazanie informacji

o naruszeniu prawa uznać za zgłoszenie, musi być ona przekazana „zgodnie z wymogami określonymi w ustawie”. Oznacza to m.in. że musi być informacją o naruszeniu prawa dotyczącą obszaru wskazanego w art. 3 ust. 1, musi być przekazana w związku z wykonywaniem pracy, musi pochodzić od osoby, która może być sygnalistą zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2. Powstaje jednak pytanie, czy zgłoszeniem będzie przekazanie zgłoszenia wewnętrznego z pominięciem np. wyznaczonego przedmiotowo sposobu przekazywania zgłoszeń zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 OchrSygnU? Wydaje się, że nie, ponieważ:

- 1) jeżeli przedmiot prawny ustanowił zgodnie z ustawą odpowiednią procedurę ustalającą sposoby zgłaszania, które to sposoby zapewniają m.in. poufność zgłoszenia i bezstronność postępowania, może oczekiwać od sygnalisty użycia tych sposobów, z uwagi na ciążącą na nim odpowiedzialność karną związaną np. z ujawnieniem tożsamości sygnalisty. Przeciwna interpretacja powodowałaby zbyt duże poszerzenie zakresu odpowiedzialności karnej osoby wyznaczonej do przyjmowania zgłoszeń;
- 2) zgłaszanie naruszeń to nie obowiązek, ale uprawnienie sygnalisty. Sygnalista może zawsze w inny sposób poinformować o naruszeniu – np. poinformować inne osoby niż wskazane w procedurze jako przyjmujące zgłoszenia lub te osoby, które zostały wyznaczone do przyjmowania zgłoszeń, ale w innym trybie. W przeciwnym wypadku *de facto* każda informacja o naruszeniu prawa, jakie ma miejsce w organizacji przekazana do osób wyznaczonych do przyjmowania zgłoszeń (np. działu *compliance*) powinna być traktowana jako zgłoszenie, co pozbawiałoby sensu istnienia art. 25 ust. 1 pkt 2 OchrSygnU;
- 3) wskazuje na to wykładania autentyczna. Zgodnie z uzasadnieniem do OchrSygnU Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego z 28.3.2024 r.: „Status sygnalisty będzie pochodną dokonania zgłoszenia wewnętrznego lub zgłoszenia zewnętrznego (...) na zasadach określonych w ustawie. Konieczne będzie zachowanie wymaganego trybu, tj. w szczególności dokonanie zgłoszenia z wykorzystaniem przewidzianych w tym zakresie kanałów zgłoszeń” (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12380700/katalog/13030350\#13030350>, pkt 12: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12380700/13030350/13030351/dokument661759.zip>, dostęp: 24.9.2024 r.).

Wydaje się zatem, że dopiero gdyby z treści zgłoszenia lub postawy sygnalisty jasno wynikało, że chce dokonać zgłoszenia zgodnie z OchrSygnU, choć robi to niewłaściwym sposobem, osoba przyjmująca takie zgłoszenie

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl