UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu implementację 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” lub „dyrektywą 2019/1937”. Termin „zgłaszający naruszenia prawa” został zastąpiony przez projektodawcę terminem „sygnalisty” – zmiana ta jest podyktowana faktem obecności terminu „sygnalista” w społecznej percepcji problematyki zgłaszania naruszeń prawa. Dyrektywa wymaga przyjęcia regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym dotyczących ochrony sygnalistów oraz trybu zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych przez podmioty prawne oraz organy publiczne. Powyższe służyć ma lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej przez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ściganie naruszeń. Osoby pracujące w podmiotach prywatnych i publicznych lub utrzymujące z nimi kontakt w związku ze swoją działalnością zawodową mogą w związku z taką pracą lub działalnością dowiedzieć się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, a działając jako sygnaliści odegrać istotną rolę w ujawnianiu naruszeń. Rozwiązania krajowe powinny zatem zapewnić zrównoważoną i skuteczną ochronę osób zgłaszających naruszenia (motywy 1 i 2 Dyrektywy). Projektowana ustawa zapewni wdrożenie wymaganych Dyrektywą środków ochrony osób zgłaszających oraz osób, których dotyczy zgłoszenie, jak również związanych ze zgłaszaniem rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych.

Aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie sygnalistów, jak jest to rozumiane powszechnie (nie istnieje bowiem definicja ustawowa tego określenia lub jego odpowiednika), tj. osób, które, działając w dobrej wierze i w interesie publicznym, zgłaszają lub ujawniają informacje o naruszeniach prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że powyższe, powszechne rozumienie jest bardzo pojemne, a zatem osoba zgłaszająca lub ujawniająca informacje o naruszeniach prawa, zależnie od okoliczności, będzie posiadała zróżnicowane uprawnienia, względnie rolę procesową, wobec ewentualnego podmiotu prawnego, organów ścigania, sądów lub innych organów publicznych oraz w ewentualnych postępowaniach przed tymi organami.

W szczególności nie istnieją odrębne regulacje na gruncie prawa pracy, które bezpośrednio odnosiłyby się do sygnalizowania i specyficznie kształtowały sytuację prawną sygnalisty w związku z dokonanym zgłoszeniem lub ujawnieniem.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku przepisów proceduralnych, takich jak przepisy procedury karnej lub administracyjnej. Wynikające z przepisów kategorie osób, na przykład zawiadamiającego o przestępstwie, informatora organów ścigania, skarżącego lub świadka, a także podejmowane przez te osoby działania, należy odróżnić od spotykanego w regulacjach niektórych państw oraz w międzynarodowych instrumentach prawnych, w tym w implementowanej dyrektywie 2019/1937, rozumienia pojęcia sygnalisty, nawet jeżeli efekt działania sygnalisty (tj. zwrócenie uwagi podmiotu prawnego lub właściwego organu na naruszenie za pośrednictwem wyznaczonych kanałów lub przez ujawnienie publiczne) jest niekiedy tożsamy, tzn. doprowadzi do wszczęcia na przykład postępowania karnego, postępowania kontrolnego lub innego postępowania regulowanego przepisami prawa, a w przypadku wystąpienia także w charakterze świadka osoba taka pomoże również w dalszym wyjaśnieniu sprawy we właściwym postępowaniu. Dodać trzeba, że powyższe rozróżnienie jest aktualne również w świetle definicji „zgłoszenia” i „osoby dokonującej zgłoszenia” zawartych w dyrektywie 2019/1937. Dyrektywa nie zakłada, aby przepisy ją implementujące miały ingerować we wskazane utrwalone instytucje prawne, w tym w przepisy procedury karnej (por. art. 3 ust. 3 lit. d dyrektywy 2019/1937).

W aktualnym stanie prawnym w Polsce tzw. sygnalizowanie i ochrona osób odpowiadających przytoczonemu wyżej rozumieniu sygnalisty (poza pewnymi szczególnymi sektorowymi uregulowaniami bądź rozwiązaniami służącymi sygnalizowaniu nieprawidłowości, o czym niżej) w praktyce podlega przede wszystkim odpowiednim przepisom o powszechnym zakresie zastosowania.

Ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy, z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia naruszenia, mogą służyć obowiązujące instytucje prawa pracy. Przede wszystkim są to regulacje dotyczące zasady niedyskryminowania w zatrudnieniu (art. 183a § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465) zwanej dalej „Kodeksem pracy”, naruszenia zasady równego traktowania (art. 183b § 1 Kodeksu pracy)), jak również normujące obowiązek pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji (art. 94 pkt 2b Kodeksu pracy). Z uwagi na otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych przepisy te mogą być stosowane także w przypadku dyskryminacji pracownika z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia.

Na okoliczność naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu Kodeks pracy przewiduje określone środki prawne. Zgodnie z art. 183d Kodeksu pracy osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie art. 183e Kodeksu pracy statuuje normę ochronną, zgodnie z którą skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie może być podstawą niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika.

Pracodawca jest także obowiązany przeciwdziałać mobbingowi (art. 943 Kodeksu pracy). Takie działanie pracodawcy jest niezależne od przyczyn, które wywołały mobbing. Dotyczy to więc także mobbingu, który mógłby zaistnieć lub zaistniał wskutek dokonania przez pracownika zgłoszenia lub ujawnienia.

Na ogólnych zasadach ochronie sygnalisty mogą służyć przepisy chroniące przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy. Zastosowanie mogą znaleźć rozwiązania instytucjonalne ogólnie służące ochronie pracowników, które w odpowiednich przypadkach mogą objąć również pracowników – sygnalistów (na przykład wsparcie ze strony związków zawodowych lub Państwowej Inspekcji Pracy). Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 97) inspektor pracy jest obowiązany do nieujawniania informacji, że kontrola przeprowadzana jest w następstwie skargi, chyba że zgłaszający skargę wyrazi na to pisemną zgodę. Skargi dotyczące naruszania praw pracowniczych mogą być zgłaszane do Państwowej Inspekcji Pracy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, ustnie do protokołu. W przypadku zastrzeżeń dotyczących postępowania inspektora pracy, można złożyć skargę do okręgowego inspektora pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

W ramach procedury karnej są przewidziane instytucje prawne, których funkcja ochronna może służyć także sygnalistom, w tym rozwiązania związane z ochroną świadków w postępowaniu karnym (instytucja świadka anonimowego – art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37), zwanej dalej „Kodeksem postępowania karnego”, możliwość zachowania danych umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka wyłącznie do wiadomości sądu i prokuratora, a gdy zachodzi konieczność również funkcjonariusza Policji prowadzącego postępowanie – art. 184 § 2 Kodeksu postępowania karnego) lub zapewnienie możliwości anonimowego przekazania zawiadomienia o przestępstwie organom ścigania. Odpowiednie zastosowanie mogą znaleźć środki objęte ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21), która określa zasady, warunki i zakres stosowania środków ochrony i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz osób im najbliższych, jeżeli w związku z toczącym się albo zakończonym postępowaniem karnym z udziałem pokrzywdzonego lub świadka albo postępowaniem karnym skarbowym z udziałem świadka istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób.

Brak jest przepisów karnych materialnych bezpośrednio związanych z sygnalizowaniem, aczkolwiek odnotować należy, że zgodnie z art. 218 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) karze podlega złośliwe lub uporczywe naruszenie prawa pracownika wynikającego ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch) oraz odmowa ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku).

Niewątpliwie ujawnianiu naruszeń prawa i innego rodzaju nieprawidłowości służą obowiązujące przepisy gwarantujące swobodę wypowiedzi i wolność prasy wraz z przewidzianymi w nich gwarancjami ochrony źródeł informacji, takimi jak przewidziany w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914) obowiązek zachowania przez dziennikarza w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy).

Ujawnianiu nieprawidłowości, w merytorycznym zakresie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”, służą przepisy tego kodeksu o skargach i wnioskach.

Wszystkie omawiane wyżej instytucje prawne, jakkolwiek zmierzają bądź do zapewnienia możliwości zgłaszania lub ujawniania nieprawidłowości, bądź służą ochronie osób, które o takich nieprawidłowościach informują, nie są, jako takie, środkami ochrony sygnalistów, których wdrożenia wymaga dyrektywa 2019/1937. Najczęściej nie są też powszechnie uznawane za środki ochrony sygnalistów w ścisłym znaczeniu.

Wskazać należy jednocześnie na różnego rodzaju szczególne przepisy i rozwiązania sektorowe związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa i innych nieprawidłowości (częściowo wynikające z regulacji unijnych wymienionych w części II załącznika do dyrektywy 2019/1937), w tym zadania Komisji Nadzoru Finansowego określone w art. 133a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488), zadania Komisji Nadzoru Finansowego określone w art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym ([Dz. U. z 2023 r. poz. 188](https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/aktprawnydetail&id_akt_prawny=294468), z późn. zm.), procedury wymagane od instytucji obowiązanych na gruncie art. 53 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.), obowiązki spółki prowadzącej rynek regulowany wynikające z art. 25e ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi ([Dz. U. z 2023 r. poz. 646](https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/aktprawnydetail&id_akt_prawny=295174), z późn. zm.), obowiązki Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz podmiotów wykonujących działalność w lotnictwie cywilnym w zakresie przyjmowania zgłoszeń przewidziane w art. 135c–135e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110) lub możliwość anonimowego zgłaszania przewidzianą w art. 117c ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, z późn. zm.).

Rozwiązania wskazanych aktów prawnych są nakierowane przede wszystkim na zapewnienie mechanizmów zgłaszania naruszeń w poszczególnych dziedzinach i, do pewnego stopnia, obejmują środki ochrony oparte na mechanizmach anonimowości lub wyłączeniu możliwości poniesienia ewentualnych negatywnych konsekwencji przez zgłaszającego. Nie zapewniają one kompleksowych rozwiązań służących ochronie sygnalistów wymaganych dyrektywą 2019/1937, a ich zakres zastosowania nie wykracza poza regulowane dziedziny.

W warunkach polskich w minionych latach wdrożone zostały ponadto określone rozwiązania organizacyjne służące zgłaszaniu naruszeń prawa odpowiadających właściwości organów, które takim naruszeniom przeciwdziałają, zapewniane, na przykład, przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Policję (możliwość zgłoszenia przestępstw w ramach kanałów objętych inicjatywami „Zgłoś korupcję”) lub Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Program dla sygnalistów UOKiK). Są one związane w pierwszym rzędzie z ułatwieniem sygnalizowania (zgłaszania) jako mechanizmu przekazywania informacji i funkcjonują w obowiązujących już ramach prawnych, tj. nie ustanawiają szczególnych środków ochrony, w tym przed nieuzasadnionym niekorzystnym traktowaniem w środowisku pracy. W praktyce, przy braku powszechnych regulacji służących ochronie zgłaszających, środkiem ochrony w ramach takich rozwiązań są przede wszystkim zaoferowane zgłaszającemu określone gwarancje anonimowości bądź poufności.

Szczególny charakter mają rozwiązania wiążące zgłoszenie naruszenia z możliwością złagodzenia kary (typu *leniency*), do których zaliczyć należy tego rodzaju instrument stosowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tj. Program łagodzenia kar UOKiK odnoszący się do porozumień ograniczających konkurencję). Specyfika podobnych rozwiązań wyraża się w tym, że zgłaszającym naruszenie jest sam sprawca, jego wniosek obejmuje przyznanie się do naruszenia, a podstawowym motywem jest nie tyle działanie w interesie publicznym, ile uzyskanie złagodzenia kary. Należałoby z tych względów odróżnić je od sygnalizowania w analizowanym wyżej znaczeniu, jakkolwiek funkcjonowanie środków *leniency* również jest objęte przepisami europejskimi, m.in. ich użyteczność w obszarze konkurencji potwierdzają motywy implementowanej dyrektywy 2019/1937. Jako odrębny od sygnalizowania instrument odnośny program traktowany jest też przez UOKiK.

Rozwiązania ustawy nie będą modyfikowały obowiązujących przepisów ogólnie mogących służyć ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, opisywanych wyżej. Istotą projektowanych rozwiązań będzie uzupełnienie istniejących przepisów o środki ochrony związane ze zgłaszaniem lub ujawnianiem naruszeń w trybie przewidzianym w ustawie. Ustanowione zostaną ponadto kanały dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych o naruszeniach, wraz z określeniem zasad ich funkcjonowania, oraz określone zostaną zasady dokonywania ujawnienia publicznego.

Osoba po powzięciu informacji o naruszeniu prawa w zakresie objętym ustawą będzie mogła dokonać zgłoszenia wewnętrznego, zewnętrznego lub ujawnienia publicznego. Zgłoszenie wewnętrzne polega na poinformowaniu o naruszeniu podmiotu prawnego, którego sygnalista jest pracownikiem lub pozostaje z nim w innych relacjach o charakterze zarobkowym. Zgłoszenie zewnętrzne jest skierowaniem informacji do organu publicznego lub Rzecznika Prawa Obywatelskich. Ujawnienie publiczne jest podaniem informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej przez samego sygnalistę (ujawniającego) z pominięciem pozostałych kanałów zgłoszeń. Sygnalista może wybierać kolejność zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, nie jest obowiązkowe dokonanie zgłoszenia wewnętrznego przed zewnętrznym.

Moment dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest momentem przyznania ochrony. Nie jest ważna chwila przyjęcia zgłoszenia przez podmiot prawny, organ publiczny lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Takie rozwiązanie jest podyktowane faktem, że z chwilą dokonania zgłoszenia sygnalista jest narażony na działania odwetowe.

W przypadku zgłoszenia wewnętrznego podmiot prawny działa zgodnie z procedurą zgłoszeń wewnętrznych obowiązującą w danym podmiocie. Jednym ze wspólnych elementów wszystkich procedur zgłoszeń jest obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, chyba że zgłaszający nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać potwierdzenie (art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 37 projektowanej ustawy).

Zgłoszenie zewnętrzne, niezależnie, czy wpłynie do organu publicznego czy Rzecznika Praw Obywatelskich, zostanie poddane wstępnej weryfikacji, która polega na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu praw oraz zidentyfikowaniu organu właściwego do podjęcia działań następczych. Organ publiczny przystępuje do rozpatrywania zgłoszenia, jeżeli jest w jego właściwości, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich przekazuje zgłoszenie do właściwego organu. Sygnalista otrzymuje potwierdzenie otrzymania zgłoszenia niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia. Sygnalista może złożyć wniosek o odstąpienie od wysłania potwierdzenia.

Zarówno podmiot prawny, jak i organ publiczny podejmą działania następcze w wyniku prawidłowego zgłoszenia. Takie działania będą zmierzać do usunięcia skutków naruszenia prawa i jego dalszemu wystąpieniu. Mogą obejmować m.in.: wszczęcie kontroli, wszczęcie postępowania przygotowawczego, wniesienie aktu oskarżenia.

Projektowana ustawa wprowadza rozszerzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego o pomoc sygnalistom – powyższe rozwiązanie ma na celu umożliwienie sygnalistom skorzystanie z istniejących rozwiązań prawnych o szerokim zasięgu.

**Struktura projektowanej ustawy:**

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Rozdział 2. Zakaz działań odwetowych i środki ochrony

Rozdział 3. Zgłoszenia wewnętrzne

Rozdział 4. Zgłoszenia zewnętrzne

Rozdział 5. Ujawnienie publiczne

Rozdział 6. Przepisy karne

Rozdział 7. Przepisy zmieniające

Rozdział 8. Przepisy dostosowujące i przepis końcowy.

**Rozdział 1. Przepisy ogólne**

# Art. 1

W art. 1 określony został zakres przedmiotowy projektowanej ustawy.

Ustawa ureguluje warunki objęcia ochroną w związku ze zgłoszeniem lub publicznym ujawnieniem naruszenia prawa, włączając w to okoliczności, w których będzie możliwe dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu prawa, pojęcie naruszenia prawa, sposób postępowania zgłaszającego (tryb zgłoszenia lub ujawnienia publicznego) i wymogi dotyczące rzetelności zgłaszanych informacji związane z przesłanką uzasadnionych podstaw dokonania zgłoszenia. Dopełnienie warunków będzie wiązało się z objęciem ochroną przewidzianą w ustawie.

Zakresem ustawy będzie objęte zgłaszanie naruszeń prawa niezależnie od tego, czy będzie dokonywane przez świadczących pracę w ramach stosunku pracy czy też przez inne osoby, które powzięły wiadomość o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą, niezależnie od podstawy prawnej i formy świadczenia pracy, pełnienia funkcji lub pełnienia służby, jak również niezależnie od tego, czy dany stosunek prawny ma zostać dopiero nawiązany, istnieje czy już ustał. Środki ochrony będą stosowane odpowiednio także wobec innych osób, takich jak osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia, osoby trzecie powiązane ze zgłaszającym oraz podmioty powiązane ze zgłaszającym, w szczególności stanowiące własność lub zatrudniające zgłaszającego. Powyższe w szczególności odpowiada wymogom art. 4 Dyrektywy.

Ustawa określa ponadto pojęcie działań odwetowych oraz konkretne środki ochrony, w tym w obszarze prawa pracy oraz odnośnie do różnych form ewentualnej odpowiedzialności zgłaszającego, także na gruncie stosunków cywilnoprawnych oraz praw i obowiązków publicznoprawnych w zakresie, w jakim przypisywanie zgłaszającemu odpowiedzialności lub inne podejmowane wobec niego działania miałyby charakter działań odwetowych.

Zgłoszenie lub publiczne ujawnienie informacji o naruszeniu może niekiedy skutkować odpowiedzialnością osoby lub osób, których dotyczy zgłoszenie. Jednocześnie zgłoszenie lub ujawnienie informacji nieprawdziwych godzi w prawnie chronione dobra takich osób. Dlatego też ustawa uwzględni potrzebę ochrony praw osób, których dotyczy zgłoszenie lub publiczne ujawnienie nieprawdziwych informacji o naruszeniu.

Ustawa ureguluje trzy tryby możliwego postępowania (zgłoszenia lub ujawnienia) w charakterze reakcji na powziętą informację o naruszeniu, tj. skierowanie zgłoszenia do podmiotu prawnego, do organu publicznego oraz ujawnienie publiczne. W powyższym zakresie w ustawie określone zostaną tryb zgłaszania, w tym podmioty, do których zgłoszenie może być kierowane, oraz zasady postępowania w związku z przyjęciem zgłoszenia wobec zgłaszających.

Dyrektywa przewiduje możliwość wykonywania zadań w zakresie zgłaszania lub ujawniania naruszeń prawa, w szczególności udzielania informacji i wsparcia sygnalistom oraz osobom, których dotyczy zgłoszenie, przez jeden, wyraźnie określony organ krajowy. Ustawa określi podmiot pełniący rolę takiego organu (Rzecznika Praw Obywatelskich) i jego zadania.

# Art. 2

Art. 2 obejmuje słowniczek terminów ustawowych.

Definicje „działania następczego”, „działania odwetowego”, „informacji o naruszeniu prawa”, „informacji zwrotnej”, „kontekstu związanego z pracą”, „osoby, której dotyczy zgłoszenie”, „osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia”, „ujawnienia publicznego”, „zgłoszenia”, „zgłoszenia wewnętrznego” i „zgłoszenia zewnętrznego” odpowiadają co do zasady swoim zakresem odpowiednim definicjom przyjętym w przepisach Dyrektywy, z uwzględnieniem niezbędnych dostosowań redakcyjnych i legislacyjnych.

Definicja „osoby powiązanej z sygnalistą” odpowiada regulacji zawartej w art. 4 ust. 4 lit. b dyrektywy 2019/1937.

Pojęcie „podmiotu prawnego” także odpowiada terminologii używanej przez dyrektywę 2019/1937, która posługuje się pojęciem „podmiotu prawnego w sektorze prywatnym i publicznym”. W konsekwencji w projekcie zaproponowano wprowadzenie pojęcia „podmiotu prawnego” jako zbiorczego określenia na podmiot prywatny i podmiot publiczny. Za „podmiot prywatny” proponuje się uznać 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. Natomiast „podmiot publiczny” proponuje się zdefiniować przez odwołanie do definicji „podmiotów zobowiązanych” wynikającej z 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). „Podmiotami zobowiązanymi” w rozumieniu tego artykułu są:

1. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
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:
4. finansują je w ponad 50% lub
5. posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
6. sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
7. mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
8. związki podmiotów, o których mowa w pkt 1–3;
9. inne niż określone w pkt 1–4 podmioty, które:
10. wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, lub
11. działają w charakterze podmiotów świadczących usługi publiczne w rozumieniu art. 2 lit. d rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, lub
12. działają w charakterze przewoźników lotniczych w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona), wykonujących obowiązki użyteczności publicznej zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia, lub
13. działają w charakterze armatorów Wspólnoty w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski), wykonujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia

– 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.

Podmiot prawa publicznego na gruncie prawa UE jest pojęciem autonomicznym, a zakres tego pojęcia wynika z orzecznictwa TSUE, które jest skodyfikowane np. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 172 z 26.06.2019, str. 56). Powołana dyrektywa została implementowana w ww. ustawie o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, dlatego też stanowi ona podstawę definicji podmiotu publicznego.

Pojęcie „organu publicznego” odpowiada pojęciu „właściwego organu” z art. 5 pkt 14 Dyrektywy, zgodnie z którym „właściwy organ” oznacza organ krajowy wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń zgodnie z rozdziałem III i przekazywania informacji zwrotnych osobie dokonującej zgłoszenia lub wyznaczony do wykonywania obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie, w szczególności w odniesieniu do działań następczych. W myśl projektu ustawy „organami publicznymi” będą 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.

Inne organy państwowe (inne niż centralne organy administracji rządowej, wojewodowie i terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej)) – to z jednej strony będą to organy państwowe, pozostające – w aspekcie podmiotowym (ustrojowym) – poza strukturą administracji publicznej, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania w drodze decyzji indywidualnych spraw administracyjnych. Można tutaj wskazać przede wszystkim na:

1. Prezydenta RP (por. jednak uchw. NSA z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 6). W postanowieniu NSA z 7.12.2017 r. (I OSK 858/17) przyjęto, że Prezydent RP, wydający na podstawie art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej postanowienie w przedmiocie powołania sędziego, nie jest organem administracyjnym w znaczeniu funkcjonalnym; zbyt ogólne i za szerokie wydaje się jednak zawarte w przywołanym ostatnio postanowieniu NSA stwierdzenie, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA”, bowiem o ile pogląd ten może jeszcze uchodzić za uzasadniony w odniesieniu do kategorii organów administracji w znaczeniu ustrojowym, o tyle trudno byłoby bronić takiego – generalnego – stanowiska w odniesieniu do organów administrujących w znaczeniu funkcjonalnym, skoro nie jest całkowicie wykluczone – choćby na zasadzie wyjątku, jako rozwiązanie o charakterze szczególnym, czy wręcz incydentalnym – ustawowe powierzenie Prezydentowi RP kompetencji do załatwiania w drodze decyzji administracyjnych określonego rodzaju spraw; por. też post. NSA z 7.12.2017 r., I OSK 857/17, z glosą Z. Kmieciaka, OSP 2018, Nr 5 oraz post. NSA z 17.10.2012 r., I OSK 1876/12, I OSK 1877/12 i I OSK 1889/12, a także post. NSA z 26.11.2019 r., I OZ 550/19);
2. Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, z późn. zm.), też wyr. NSA z 22.9.1994 r., II SA 695/94, ONSA 1995, Nr 3, poz. 126);
3. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 7, art. 34 i n. oraz art. 60 i n. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781));
4. prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych (np. art. 157 i n. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.); por. uchw. SN(7) z 29.4.1992 r., III AZP 3/92, OSN 1992, Nr 10, poz. 172, a także post. NSA z 18.10.1991 r., II SA 392/91, ONSA 1992, Nr 3, poz. 67, z glosą J. Borkowskiego, OSP 1992, Nr 6, poz. 124; por. też wyr. NSA z 3.10.2005 r., II GSK 183/05).

Dodatkowo proponuje się zdefiniowanie pojęcia „postępowania prawnego”, przez które należy rozumieć postępowanie toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności karnego, cywilnego, administracyjnego, dyscyplinarnego, o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, lub regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności antymobbingowych. Definicja ma służyć wyjaśnieniu pojęcia użytego w projektowanym art. 16 ust. 2.

Warto dodać, iż sformułowanie „lub regulacji wewnętrznych wydanych w wykonaniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego” ma na celu objęcie postępowań, które są oparte np. na zwyczaju zakładowym, polegającym na stworzeniu procedury umożliwiającej wywiązanie się pracodawcy z obowiązków nałożonych ustawą (np. w wykonaniu ustawowego obowiązku przeciwdziałania mobbingowi pracodawca tworzy procedurę antymobbingową, w ramach której także jest uruchamiane określone postępowanie).

# Art. 3

Projektowany artykuł wdraża art. 2 i art. 5 pkt 1 dyrektywy 2019/1937, definiując „naruszenie prawa” jako działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa, w obszarach wskazanych w ustawie. Ustawa określa szerszy zakres przedmiotowy „naruszenia prawa” niż zakres przedmiotowy wdrażanej dyrektywy 2019/1937. Przepisy chroniące sygnalistów będą miały zastosowanie nie tylko do naruszeń prawa przewidzianych przez dyrektywę 2019/1937 (akty prawne wymienione w załączniku do dyrektywy 2019/1937), w tym do naruszeń interesów finansowych Unii Europejskiej oraz naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (zasad konkurencji i pomocy państwa oraz przepisów regulujących opodatkowanie osób prawnych), ale także do wszystkich naruszeń prawa w odpowiadających wymienionym w dyrektywie dziedzinach prawa krajowego, tzn.: zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami, 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 oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawowa definicja naruszenia prawa nie będzie tym samym ograniczona do przypadków, gdy w danym obszarze prawa naruszenie jest regulowane wyłącznie określonym przepisem prawa unijnego lub implementującym go aktem prawa krajowego. Tego rodzaju szersze podejście jest uzasadnione względami praktycznymi, tj. czytelnością i przewidywalnością zakresu przepisów z perspektywy zgłaszającego, podmiotu prawnego, organów publicznych i innych podmiotów stosujących prawo. Brak jest także racjonalnych przesłanek, aby przyjąć, że jedynie naruszenie określonych przepisów unijnych miałoby podlegać ujawnieniu, a zgłaszający tego rodzaju naruszenie ochronie. Te same względy przemawiają bowiem za zasadnością ujawnienia naruszenia i objęcia zgłaszającego ochroną w przypadku naruszenia przepisów krajowych, które nie stanowią implementacji przepisów unijnych, a dotyczą wskazanych w ustawie obszarów.

Art. 2 ust. 2 dyrektywy stanowi, iż dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla uprawnienia państw członkowskich do rozszerzenia zakresu ochrony na mocy prawa krajowego w odniesieniu do dziedzin lub aktów nieobjętych ust. 1. Natomiast zgodnie z motywem 5 dyrektywy wspólne normy minimalne zapewniające sygnalistom skuteczną ochronę powinny obowiązywać w odniesieniu do aktów i dziedzin polityki, w przypadku których zachodzi konieczność poprawy egzekwowania prawa, niski poziom zgłaszania naruszeń przez sygnalistów stanowi jeden z kluczowych czynników wywierających wpływ na egzekwowanie prawa oraz naruszenia prawa Unii mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu. Państwa członkowskie mogą zdecydować o rozszerzeniu zakresu stosowania przepisów krajowych na inne dziedziny w celu zapewnienia kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym.

Dodatkowo proponuje się, aby w przypadku zgłoszeń wewnętrznych podmiot prawny miał prawo rozszerzenia zakresu naruszeń prawa, które mogą być przedmiotem zgłoszenia wewnętrznego, o inne naruszenia, w szczególności dotyczące obowiązujących w tym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych. Jednocześnie jednak regulacje wewnętrzne lub standardy etyczne będą mogły być ustanowione przez podmiot prawny wyłącznie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i będą musiały pozostawać z nimi zgodne. W takim przypadku także, z racji samej istoty takich naruszeń, nie znajdą zastosowania przepisy ustawy dotyczące zgłoszeń zewnętrznych oraz ujawnienia publicznego.

Projektodawca zdecydował się ponadto na rozszerzenie zakresu przedmiotowego określonego w Dyrektywie o konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, korupcję oraz prawo pracy.

W ocenie projektodawcy zadeklarowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolności i prawa człowieka i obywatela odnoszą się przede wszystkim do relacji wertykalnych, tj. między organami władzy publicznej a jednostką. Z tego powodu zgłoszenia, których przedmiotem mają być naruszenia prawa dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela, w intencji projektodawcy mają odnosić się do przypadków, w których dopuszczają się ich organy władzy publicznej pozostające w relacjach władczych z jednostką, a jednocześnie nie dotyczą one pozostałych obszarów naruszenia prawa wskazanych w art. 3 ust. 1 projektowanej regulacji. W intencji projektodawcy dotyczy to w szczególności – biorąc pod uwagę, że naruszenia te w świetle projektowanej ustawy występują w kontekście związanym z pracą – sytuacji osób, które pozostają w administracyjnoprawnych stosunkach zatrudnienia (np. funkcjonariuszy służb mundurowych, żołnierzy zawodowych) i które w związku ze służbą doświadczają takich naruszeń lub je dostrzegają, oraz sytuacji innych osób, których wolności i prawa człowieka i obywatela są naruszane przez organy władzy publicznej. Istnieją bowiem przypadki, w których wolności i prawa człowieka i obywatela nie są w sposób istotny zakotwiczone w regulacjach pozakonstytucyjnych i nie mieszczą się w pozostałych dziedzinach naruszeń wskazanych w art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy. Tymczasem – jak można sądzić, biorąc pod uwagę fundamentalny charakter wolności i praw człowieka i obywatela – niezbędne jest wyposażenie osób zgłaszających takie naruszenia w ochronę przewidzianą ustawą. Takiej ochrony nie gwarantują bowiem inne mechanizmy służące zgłaszaniu naruszeń w tym zakresie, jak wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich czy skargi i wnioski przewidziane Kodeksem postępowania administracyjnego.

Przykładowym naruszeniem z powyższej dziedziny będzie objęcie nielegalną inwigilacją środków komunikacji elektronicznej obywatela. Takie działanie naruszy art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący o prawie do wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się. W takiej sytuacji funkcjonariusz będzie mógł zgłosić informację o naruszeniu prawa i zostać objęty ochroną na podstawie ustawy.

Jednocześnie zdecydowano się jednak na doprecyzowanie w projekcie ustawy, że zakresem przedmiotowym będą objęte konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w pkt 1–17.

Dodatkowo rozszerzenie zakresu przedmiotowego jest zasadne z uwagi na liczbę nowych spraw, które corocznie[[1]](#footnote-2) wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. w:

1. 2018 r. – 25 266 nowych spraw;
2. 2019 r. – 27 113 nowych spraw;
3. 2020 r. – 31 100 nowych spraw;
4. 2021 r. – 25 379 nowych spraw;
5. 2022 r. – 24 418 nowych spraw.

Należy podnieść, że część z powyższych spraw może stać się informacją o naruszeniu prawa po wejściu w życie ustawy.

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy został rozszerzony również o korupcję. Zgodnie z przyjętym założeniem chodzi tu o korupcję w rozumieniu art. 1 ust. 3a ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 184). Zgodnie z tym przepisem korupcją jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o korupcję jest zasadne z uwagi na negatywne społeczne skutki tego zjawiska. W 2018 r. prowadzono 1229 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne, w tym w około 73% z nich przyjmującym był przedstawiciel sektora publicznego[[2]](#footnote-3).

Zakres przedmiotowy ustawy został także rozszerzony o prawo pracy, rozumiane na gruncie projektowanej ustawy zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu pracy jako: przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o prawo pracy jest zasadne z uwagi na liczbę skarg wpływających do Państwowej Inspekcji Pracy. Do Państwowej Inspekcji Pracy wpłynęło w[[3]](#footnote-4):

1. 2018 r. – 541 116 skarg;
2. 2019 r. – 54 720 skarg;
3. 2020 r. – 49 615 skarg, za zasadne uznano 22 545;
4. 2021 r. – 45 200 skarg, za zasadne uznano 27 050;
5. 2022 r. – 50 502 skarg, za zasadne uznano 27 895.

Szacuje się, że cześć powyższych skarg zostanie uznane za informację o naruszeniu prawa po wejściu w życie ustawy.

# Art. 4

Pojęcie „sygnalisty” (Dyrektywa: „osoba dokonująca zgłoszenia”), rozumianego jako osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą, jest równoznaczne z powszechnie używanym określeniem „sygnalista” na oznaczenie osób zgłaszających naruszenia prawa. W definicji odzwierciedlono otwarty katalog zgłaszających odpowiadający wymogom art. 4 ust. 1 Dyrektywy. Dodatkowo, stosownie do treści motywu 38, w katalogu zawarto pracownika tymczasowego w rozumieniu ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1110).

Dodatkowo zakresem podmiotowym ustawy będą objęci sygnaliści lub ujawniający naruszenie prawa, w przypadku gdy zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji o naruszeniu prawa, uzyskanej w kontekście związanym z pracą, dokonali przed nawiązaniem 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, lub gdy taki stosunek już ustał (stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 i 3 Dyrektywy).

Status sygnalisty będzie pochodną dokonania zgłoszenia wewnętrznego lub zgłoszenia zewnętrznego bądź ujawnienia publicznego na zasadach określonych w ustawie. Konieczne będzie zachowanie wymaganego trybu, tj. w szczególności dokonanie zgłoszenia z wykorzystaniem przewidzianych w tym zakresie kanałów zgłoszeń bądź zachowanie zasad ujawnienia publicznego. W każdym przypadku wymagane będzie dopełnienie przesłanek związanych z rzetelnością postępowania sygnalisty oraz wiarygodnością zgłaszanych lub ujawnianych przez niego informacji, w szczególności wymogu, że zgłaszający powinien mieć uzasadnione podstawy, aby sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia informacja o naruszeniu jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia. W przypadku zgłoszenia zewnętrznego lub wewnętrznego bezpośrednim uprawnieniem sygnalisty, wynikającym z samego dokonania zgłoszenia, będzie możliwość monitorowania toku sprawy, tj. uzyskania informacji zwrotnych dotyczących działań następczych, umożliwiających ocenę, czy zgłoszenie spotkało się z właściwą reakcją. W przypadku zarówno zgłoszenia zewnętrznego lub wewnętrznego, jak i ujawnienia publicznego będą przysługiwać ponadto wynikające z ustawy środki ochrony.

# Art. 5

Projektowany artykuł wdraża art. 3 ust. 3 Dyrektywy, zgodnie z którym Dyrektywa nie wpływa na stosowanie prawa Unii ani prawa krajowego w odniesieniu do ochrony informacji niejawnych, ochrony prawnej tajemnicy zawodowej i tajemnicy medycznej, tajemnicy narady sędziowskiej lub przepisów dotyczących postępowania karnego.

Zawody objęte tajemnicą medyczną to m.in.:

1. farmaceuta – zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz. U. z 2022 r. poz. 1873, z późn. zm.);
2. fizjoterapeuta – zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2023 r. poz. 1213, z późn. zm.);
3. lekarz i lekarz dentysta – zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2023 r. poz. 1516, z późn. zm.);
4. pielęgniarka i położna – zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2702, z późn. zm.).

Projektowana ustawa w omawianym wyżej zakresie nie narusza także już istniejących rozwiązań. W szczególności motyw 17 Dyrektywy, w odniesieniu do reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw, potwierdza „znaczenie zgłoszeń dokonywanych przez osoby znajdujące się wewnątrz danej organizacji dla wykrywania przypadków naruszenia prawa konkurencji”. Zostało to uznane przez stosowanie prowadzonej przez Komisję polityki łagodzenia kar na podstawie art. 4a rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 123 z 27.04.2004, str. 18, z późn. zm.). W motywie 17 Dyrektywy odnotowuje się także niedawne wprowadzenie przez Komisję narzędzia anonimowego sygnalizowania nieprawidłowości.

Dodatkowo Dyrektywa w art. 2 określa zakres przedmiotowy jej stosowania, wskazując, iż ustanawia ona wspólne minimalne normy ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii objęte zakresem stosowania aktów Unii określonych w załączniku, dotyczące m.in. zamówień publicznych. Tym samym Dyrektywa odnosi się do naruszeń w obrębie zamówień publicznych objętych zakresem stosowania dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady: 2014/24/UE (dyrektywa klasyczna), 2014/25/UE (dyrektywa sektorowa), 2014/23/UE (dyrektywa koncesyjna) i 2009/81/WE (dyrektywa obronnościowa) oraz dyrektyw odwoławczych.

Jednocześnie, zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy, Dyrektywa „nie wpływa na odpowiedzialność państw członkowskich za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ani na uprawnienia państw członkowskich do ochrony swych podstawowych interesów bezpieczeństwa. W szczególności, nie stosuje się jej do zgłoszeń w sprawie naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych dotyczących aspektów obronności lub bezpieczeństwa, chyba że są one objęte odpowiednimi aktami Unii.”.

Stosownie do motywu 24 Dyrektywy „Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa, jeżeli są one objęte zakresem stosowania art. 346 TFUE, zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Jeżeli państwa członkowskie postanowią rozszerzyć ochronę przewidzianą w niniejszej dyrektywie na dodatkowe dziedziny lub akty, które nie wchodzą w zakres przedmiotowy jej stosowania, powinny mieć możliwość przyjęcia przepisów szczególnych w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa narodowego w tym zakresie.”.

Opisywane przepisy ustanawiają zatem zasadę, że Dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla odpowiedzialności państw za zapewnienie swojego bezpieczeństwa. W ramach tej ogólnej zasady, której przedmiotowy zakres zastosowania należałoby generalnie uznać za otwarty (formuła „w szczególności”), jeden obszar wymieniony zostaje w Dyrektywie wprost, tj. zamówienia publiczne dotyczące obronności lub bezpieczeństwa. W tym przypadku Dyrektywa nie znajdzie zastosowania, chyba że zamówienia publiczne są objęte odpowiednimi aktami UE.

Natomiast, jeżeli chodzi o możliwość przyjęcia przepisów szczególnych w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa, Dyrektywa ogranicza możliwość takiej regulacji do przypadków, gdy dojdzie do rozszerzenia zakresu krajowych regulacji w stosunku do zakresu przedmiotowego Dyrektywy o dodatkowe dziedziny lub akty prawne.

Projektowana ustawa, odnosząc się do materii zamówień publicznych w sposób szerszy niż Dyrektywa, określa zakres przedmiotowy jej stosowania, obejmując nim również naruszenia odnoszące się do zamówień nieobjętych stosowaniem ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, z późn. zm.), w tym o wartości niższej niż 130 000 zł, oraz zamówień wyłączonych na podstawie przepisów tej ustawy. Jest to uzasadnione, mając na uwadze znaczenie projektowanych regulacji dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych i jego przejrzystości w związku z zapewnieniem ochrony sygnalistom w obrębie zamówień publicznych.

Jednocześnie, w świetle przytoczonych przepisów (art. 3 ust. 2 oraz motywu 24) Dyrektywy, jest zasadne odrębne rozważenie kwestii zakresu zastosowania ustawy odnośnie do naruszeń w obszarze zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, w tym trzech możliwych rozwiązań: (i) wyłączenie ww. zamówień spod projektowanej ustawy – z czym wiąże się konieczność wprowadzenia odpowiedniej regulacji kształtującej zakres przedmiotowy ustawy (zawężenie projektowanego art. 3 ustawy lub wprowadzenie wyłączenia); (ii) wprowadzenie szczególnych regulacji poświęconych ww. zamówieniom – w myśl motywu 24 dyrektywy; (iii) objęcie ww. zamówień wprost projektowanymi przepisami bez tworzenia szczególnych regulacji.

W przedstawionym projekcie proponuje się zastosowanie rozwiązania pierwszego w odniesieniu do zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa nieobjętych dyrektywą 2019/1937 na podstawie jej art. 2 w zw. z art. 3 (zamówienia wyłączone spod stosowania dyrektywy 2009/81/WE), tj. wyłączenie ww. zamówień spod stosowania ustawy.

Projektowany art. 5 ust. 3 i 4 dotyczą szczególnych rozwiązań mających zastosowanie do służb specjalnych, tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. W tym kontekście, z uwagi na specyfikę funkcjonowania tych służb, zakres spraw pozostający w ich właściwości, dotyczący bezpośrednio bezpieczeństwa narodowego, jak również stosowanych przez nie metod działania, jest uzasadnione, aby rozwiązania prawne, które wiążą się z ujawnieniem informacji dotyczących ich funkcjonowania były uregulowane w sposób szczególny. Jest to wyjątkowo istotne, zważywszy na fakt, że służby specjalne mają obowiązek ochrony środków, form i metod realizacji zadań, a także zgromadzonych informacji (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1136, z późn. zm.), art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 81, z późn. zm.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym ).

Zgodnie z projektowanym ust. 3 instytucja ujawnienia publicznego zostanie wyłączona w odniesieniu do działalności mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, związanej z realizacją ustawowych zadań przez służby specjalne. Zadania ustawowe to zdania powierzone służbom specjalnym, przede wszystkim w poszczególnych ustawach pragmatycznych (w szczególności w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, czy w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego).

Dodatkową modyfikacją modelu ustawowego, wynikającą ze specyfiki służb specjalnych i wrażliwości informacji związanych z ich funkcjonowaniem, jest wskazanie w ustawie, że organem publicznym właściwym do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego oraz realizacji zadań, o których mowa w rozdziale 4 ustawy, będzie Prezes Rady Ministrów (albo Minister – Koordynatora Służb Specjalnych). Oznacza to, że sygnalista, który będzie chciał skorzystać ze zgłoszenia zewnętrznego, powinien przekazać zgłoszenie bezpośrednio temu podmiotowi.

# Art. 6

Zgodnie z Dyrektywą sygnalista kwalifikuje się do objęcia ochroną, która została określona w projektowanym rozdziale 2 (Zakaz działań odwetowych i środki ochrony), pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że informacje takie są objęte zakresem stosowania Dyrektywy. Projektowany przepis ustawy wdraża w tym zakresie art. 6 ust. 1 lit. a Dyrektywy.

W świetle Dyrektywy oraz projektowanej ustawy sygnalista nie jest obowiązany wykazać, tj. udowodnić lub przekazać wyczerpujących informacji potwierdzających, że naruszenie rzeczywiście miało miejsce. Zgłoszona przez niego informacja powinna natomiast opierać się o przesłanki („uzasadnione podstawy”) dostatecznie, w obiektywnym rozumieniu, uzasadniające przekonanie o wystąpieniu naruszenia.

Z przepisu wynika pośrednio, że sygnalista nie musi także posiadać dostatecznej wiedzy, a tym bardziej obowiązku wykazania, że dane zdarzenie wyczerpuje znamiona przestępstwa lub innego naruszenie prawa, a zatem, często nie mając odpowiedniego przygotowania prawniczego lub innego przygotowania merytorycznego, samodzielnie dokonywać tego rodzaju kwalifikacji. Zgodnie z opisywanymi założeniami zasadnicze znaczenie będzie miało uzasadnione i weryfikowalne – przez odniesienie do obiektywnych przesłanek (okoliczności danej sprawy) – przekonanie ujawniającego o prawdziwości informacji objętej zgłoszeniem i wpisywania się tej informacji w zakres ustawy.

Podejście takie będzie także zasadniczo spójne z przepisami o tzw. społecznym obowiązku zawiadomienia o przestępstwie, o którym stanowi art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z tym przepisem każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Złożenie zawiadomienia o przestępstwie w ramach tego społecznego obowiązku „odnosi się do zawiadomienia o konkretnym zachowaniu, które jest zagrożone przez ustawę pod groźbą kary, przy czym zawiadamiający nie musi wiedzieć, czy jest ono traktowane przez prawo jako przestępstwo – i jakie – czy jedynie jako wykroczenie. Istotne jednak, aby miał on wiedzę wskazującą na możliwość zaistnienia takiego czynu, choćby wiedzę tę uzyskał od innych osób, a nie z własnych spostrzeżeń czy obserwacji. To organ ścigania ma bowiem rozważyć, czy i o jaki czyn zabroniony może tu *in concreto* chodzić”.[[4]](#footnote-5)

Sygnalista będzie objęty ochroną od chwili dokonania zgłoszenia. Data wpływu zgłoszenia nie będzie mieć znaczenia w przyznaniu ochrony.

# Art. 7

Z art. 6 ust. 2 i 3 Dyrektywy wynika, że bez uszczerbku dla istniejących na mocy prawa Unii obowiązków w zakresie anonimowego zgłaszania, Dyrektywa nie wpływa na uprawnienia państw do decydowania o ewentualnym wprowadzeniu obowiązku przyjmowania anonimowych zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych (ust. 2). Ponadto stanowi (ust. 3), że osoby, które dokonały anonimowego zgłoszenia lub anonimowo ujawniły publicznie informacje, a następnie zostały zidentyfikowane i doświadczyły działań odwetowych, kwalifikują się mimo to do objęcia ochroną, pod warunkiem że spełniają ogólne warunki, takie jak dochowanie trybu zgłoszenia wewnętrznego albo zewnętrznego lub ujawnienia publicznego oraz warunki w zakresie uzasadnionych podstaw zgłoszenia, tj. warunki wynikające z art. 6 ust. 1 lit. a i b Dyrektywy.

Projektodawca wprowadził możliwość, aby podmioty prawne, Rzecznik Praw Obywatelskich i organy publiczne same zdecydowały o możliwości przyjmowania zgłoszeń anonimowych. Takie rozwiązanie wynika z odmiennej praktyki danych podmiotów. Projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obligatoryjnego wdrożenia anonimowego trybu dokonywania zgłoszeń wewnętrznych, jak i zgłoszeń zewnętrznych. Oznacza to, że dla skutecznego dokonania zgłoszenia osoba zgłaszająca będzie musiała podać dane identyfikujące taką osobę i umożliwiające kontakt z taką osobą. W przypadku, w którym podmiot prawny lub organ publiczny zdecydują się rozpatrywać zgłoszenia anonimowe, będzie należało odpowiednie regulacje tej kwestii umieścić odpowiednio w procedurze zgłoszeń wewnętrznych podmiotu prawnego lub procedurze zgłoszeń zewnętrznych organu publicznego. Zgodnie z wymogami Dyrektywy, jeżeli informacja o naruszeniu zostanie zgłoszona podmiotowi prawnemu lub organowi publicznemu lub ujawniona publicznie anonimowo i, z jakiejkolwiek przyczyny, dojdzie następnie do ujawnienia tożsamości zgłaszającego, który doświadczy działań odwetowych, przepisy ustawy o środkach ochrony określonych w projektowanym rozdziale 2 (Zakaz działań odwetowych i środki ochrony) znajdą zastosowanie, jeżeli spełnione zostaną warunki określone w art. 6 ustawy (uzasadnione podstawy zgłoszenia).

W projekcie ustawy wskazano, że do zgłoszeń anonimowych nie będą miały zastosowanie następujące projektowane przepisy:

1. art. 32 ust. 3, 5 i 6 oraz art. 34 ust. 1 pkt 6 regulujące przekazywanie informacji dotyczących przyjęcia zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organ publiczny do sygnalisty;
2. art. 37 dotyczący potwierdzenia otrzymania zgłoszenia;
3. art. 38 regulujący zaświadczenie o podleganiu ochronie określonej w rozdziale 2;
4. art. 40 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 zdanie drugie dotyczące obowiązku informacyjnego względem sygnalisty o podjętych czynnościach lub ich braku;
5. art. 41 regulujący informację zwrotną wysyłaną sygnaliście przez organ publiczny.

Przepisy ustawy, zgodnie z projektowanym art. 10 ust. 2, nie będą stosowane w przypadku, w którym przepisy odrębne przewidują rozpatrywanie informacji o naruszeniu prawa zgłoszonych anonimowo (np. w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe).

# Art. 8

Proponuje się wprowadzenie regulacji dotyczącej ochrony danych osobowych sygnalisty, zgodnie z którą dane osobowe będą podlegały ujawnieniu tylko, gdy sygnalista wyrazi na to wyraźną zgodę. Taka regulacja ma zapewnić poufność tożsamości zgłaszającego wyrażoną w art. 16 ust. 1 Dyrektywy. Jednocześnie jednak ust. 2 powołanego przepisu Dyrektywy wskazuje, że w drodze odstępstwa od ust. 1, tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia i wszelkie inne informacje, o których mowa w ust. 1, mogą zostać ujawnione jedynie wtedy, gdy takie ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście prowadzonych przez organy krajowe postępowań wyjaśniających lub postępowań sądowych, w tym w celu zagwarantowania prawa do obrony przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie. Zgodnie zaś z regulacją zawartą w ust. 3 powołanego przepisu Dyrektywy ujawnianie dokonane zgodnie z odstępstwem przewidzianym w ust. 2 jest objęte odpowiednimi zabezpieczeniami zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi. W szczególności zanim tożsamość osób dokonujących zgłoszenia zostanie ujawniona, muszą one zostać o tym powiadomione, chyba że takie powiadomienie mogłoby zagrozić powiązanemu postępowaniu wyjaśniającemu lub postępowaniu sądowemu. Powiadamiając osoby dokonujące zgłoszenia, właściwy organ przesyła im pisemne wyjaśnienie powodów ujawnienia odnośnych poufnych danych.

Projektowany art. 8 ust. 2 i 3 ma zatem na celu wdrożenie powołanego wyżej art. 16 ust. 2 i 3 Dyrektywy.

Do przetwarzania danych osobowych objętych Dyrektywą (art. 17 Dyrektywy), stosuje się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”. W związku z tym, mając na względzie art. 6 ust. 1 lit. e, art. 9 ust. 1 lit. g oraz art. 10 RODO, proponuje się wskazać, że podmiot prawny lub organ publiczny, po otrzymaniu zgłoszenia, przetwarza dane osobowe w zakresie niezbędnym do przyjęcia zgłoszenia oraz podjęcia ewentualnego działania następczego. Natomiast dane osobowe, które nie mają znaczenia dla rozpatrywania zgłoszenia, nie będą zbierane, a w razie przypadkowego zebrania, będą niezwłocznie usuwane (stosownie do art. 17 akapit drugi Dyrektywy). Usunięcie tych danych osobowych będzie jednak następowało w terminie 14 dni od chwili ustalenia, że nie mają one znaczenia dla sprawy. Projektowany przepis będzie dotyczyć wszystkich organów publicznych objętych regulacją ustawy, w tym także Rzecznik Praw Obywatelskich.

W związku z brzmieniem przepisu art. 23 ust. 1 lit. e i i RODO, wyłączony zostanie ciążący na administratorze obowiązek przekazania informacji dotyczących źródła pozyskania danych osobie, której dane dotyczą (zawarty w art. 14 ust. 2 lit. f RODO). Takie wyłączenie będzie jednak uwarunkowane obowiązkiem spełnienia przez zgłaszającego warunków zawartych w projektowanym art. 6 albo wyrażeniem wyraźnej zgody na ujawnienie swojej tożsamości (projektowany ust. 5). Wyłączony zostanie także, na mocy art. 23 ust. 1 lit. e i i RODO, obowiązek realizacji wniosku osoby, której dane dotyczą, określonego w art. 15 RODO, w zakresie udzielenia informacji o źródle pozyskania danych, zgodnie z art. 15 ust 1 lit. g RODO (projektowany ust. 6). Taki wniosek osoby, której dane dotyczą, będzie mógł być zrealizowany wyłącznie w sytuacji, w której zgłaszający nie spełnia warunków wskazanych w projektowanym art. 6 albo wyraził na takie przekazanie wyraźną zgodę.

Zasada ochrony danych sygnalisty w zakresie, w jakim jego dane mogą być ujawnione wyłącznie za jego wyraźną zgodą, jest spójna z treścią przepisów Dyrektywy (art. 16 ust. 1). Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 RODO akt prawny ograniczający prawa i obowiązki określone m.in. w art. 12, art. 14 i art. 15 RODO musi zawierać przepisy dotyczące:

1. celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania – w projektowanej ustawie celem przetwarzania danych sygnalisty i osób, których dotyczy zgłoszenie, jest stworzenie ram prawnych dla ochrony praw sygnalisty, ochrony praw osoby, której dotyczy zgłoszenie, w szczególności w przypadku niezasadnego jej wskazania oraz doprowadzenia do stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym;
2. kategorii danych osobowych – w projektowanej ustawie są to dane o źródle pozyskania danych;
3. zakresu wprowadzonych ograniczeń – wprowadzane projektowaną ustawą ograniczenie sprowadza się do braku informacji o źródle pozyskania danych;
4. zabezpieczeń zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu – zabezpieczeniem zapobiegającym nadużyciom będzie ustawowy wymóg nieprzekazywania danych o źródle pozyskania danych, jeżeli zgłaszający spełnia ustawowe przesłanki do objęcia ochroną (określone w projektowanym art. 6) oraz nie wraził wyraźnej zgody na ujawnienie swojej tożsamości;
5. określenia administratora lub kategorii administratorów – administratorami danych są podmioty, do których jest skierowane zgłoszenie sygnalisty – odpowiednio podmiot prawny lub organ publiczny;
6. okresów przechowywania oraz mających zastosowanie zabezpieczeniach z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania – w projektowanej regulacji wskazano jako adekwatny okres 12 miesięcy po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych lub zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami. Ponadto przewidziany zostanie obowiązek zapewnienia, aby procedury zgłoszeń zapewniały ochronę poufności tożsamości zgłaszającego, osoby, której dane dotyczą, jak również umożliwiały dostęp do tych danych tylko upoważnionym osobom;
7. ryzyk naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą – ryzykiem wynikającym z konstrukcji projektowanych przepisów jest ograniczenie prawa dostępu do informacji, w przypadku ustalenia przesłanek zakazujących jej ujawniania;
8. praw osób, których dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia – projektodawca gwarantuje takie prawo, ponieważ propozycja przepisu nie uniemożliwia udzielenia informacji, że dane zostały pozyskane w związku ze zgłoszeniem sygnalisty, uniemożliwia jedynie ujawnienie tożsamości sygnalisty.

Pomijając powyższe, należy podkreślić, że Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia poufności tożsamości sygnalisty (art. 16 Dyrektywy), jako kluczowy element ochrony. Z uwagi na ten fakt w projekcie zawieszone zostaje jedno prawo osoby, której dane dotyczą, a mianowicie prawo dostępu do informacji o źródle danych osobowych (czyli danych dotyczących sygnalisty), przede wszystkim z uwagi na ww. ochronę. W konsekwencji test proporcjonalności i konieczności jednoznacznie wskazuje na niezbędność zachowania poufności jego danych, nawet kosztem prawa osoby do uzyskania informacji o źródle danych.

Dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem zgłoszenia oraz podjęciem działań następczych przez podmiot prawny oraz organ publiczny będą przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych lub zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

Taki okres, w ocenie projektodawcy, jest niezbędny dla celów wystąpienia ewentualnych postępowań, po zakończeniu działań następczych. Ponadto zapewni także, przez wskazany w projekcie czas, skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w projektowanym art. 40 ust. 2, zgodnie z którym organ publiczny może nie podjąć działań następczych, w przypadku gdy w zgłoszeniu zewnętrznym dotyczącym sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia nie zawarto istotnych nowych informacji na temat naruszeń w porównaniu z wcześniejszym zgłoszeniem zewnętrznym. Warto także wskazać, że taki okres pozostaje spójny z terminem przedawnienia roszczeń ze stosunku pracy (art. 291 Kodeksu pracy) oraz roszczeń o świadczenia okresowe i roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 118 Kodeksu cywilnego).

Po upływie wskazanego okresu przechowywania podmiot prawny i organ publiczny usuną dane osobowe oraz zniszczą dokumenty związane z danym zgłoszeniem. Przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164) nie będą w tym przypadku stosowane. Nie będzie to jednak dotyczyło sytuacji, w których dokumenty związane ze zgłoszeniem zostaną włączone i będą stanowiły integralną część akt spraw sądowych lub sądowoadministracyjnych. W takich przypadkach do przechowywania i usuwania takich dokumentów będą stosowana przepisy odrębne, mające zastosowanie do takich akt.

Mając na względzie art. 35 RODO, należy wskazać, że podmiotami uprawnionymi do przetwarzania danych osobowych na mocy projektowanej ustawy będą wyłącznie zdefiniowane w niej podmioty prawne oraz organy publiczne, a także pracownicy upoważnieni przez te podmioty i organy. Przewiduje się, że przedmiotem przetwarzania będą dane obejmujące: imię i nazwisko zgłaszającego oraz inne informacje zmierzające do ustalenia okoliczności naruszenia, w tym dane osoby, której dotyczy zgłoszenie. Wszystkie informacje przekazane w zgłoszeniu (tj. dane osobowe oraz informacje umożliwiające identyfikację zgłaszającego) będą przetwarzane wyłącznie w celu niezbędnym do realizacji celów ustawy, w szczególności przeprowadzenia postepowania wyjaśniającego celem podjęcia ewentualnych działań następczych. Takie rozwiązania prawne są niezbędne dla celów wdrożenia przepisów Dyrektywy. Przetwarzanie danych osobowych na mocy projektowanej ustawy może rodzić ryzyko naruszenia praw lub wolności osób dokonujących zgłoszenia. Niemniej w celu zapobieżenia takim skutkom zostaną wprowadzone regulacje ochronne mające na celu określenie wymogów dotyczących organizacji przyjmowania zgłoszeń (projektowany art. 27, art. 42 oraz art. 43). Dodatkowo projekt ustawy będzie przewidywał sankcję karną za naruszenie obowiązku zachowania poufności tożsamości sygnalisty (projektowany art. 56).

# Art. 9

Projektowany przepis ma na celu wdrożenie art. 3 ust. 4 Dyrektywy, zgodnie z którym Dyrektywa nie wpływa na przepisy krajowe dotyczące wykonywania przez pracowników ich prawa do konsultacji z ich przedstawicielami lub związkami zawodowymi, przepisy krajowe dotyczące ochrony przed nieuzasadnionym szkodliwym działaniem w wyniku takich konsultacji ani na przepisy krajowe dotyczące prawa do zrzeszania się i prawa do zawierania układów zbiorowych. Pozostaje to bez uszczerbku dla poziomu ochrony przyznanej na mocy Dyrektywy.

# Art. 10

Projektowany artykuł wdraża art. 3 ust. 1 Dyrektywy, zgodnie z którym, jeżeli w sektorowych aktach Unii Europejskiej wymienionych w załączniku do Dyrektywy ustanowiono przepisy szczególne dotyczące zgłaszania naruszeń, stosuje się te przepisy. Przepisy Dyrektywy stosuje się w zakresie, w jakim dana kwestia nie jest uregulowana w tych sektorowych aktach Unii w sposób wiążący. Z uwagi na fakt, że szereg przepisów sektorowych przewiduje rozpatrywanie informacji o naruszeniu prawa w odmienny sposób, w tym np. w zakresie rozpatrywania zgłoszeń anonimowych (w przeciwieństwie do projektowanych przepisów ustawy), proponuje się także dodanie przepisu jednoznacznie potwierdzającego brak wpływu projektowanej ustawy na takie regulacje. Motyw 20 Dyrektywy stanowi, że „Niektóre akty Unii, w szczególności akty dotyczące dziedziny usług finansowych, takie jak rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 i dyrektywa wykonawcza Komisji (UE) 2015/2392 przyjęta na podstawie tego rozporządzenia, zawierają już szczegółowe przepisy dotyczące ochrony sygnalistów. Należy utrzymać w mocy wszelkie szczególne uregulowania w tym względzie przewidziane w takich obowiązujących już przepisach Unii, w tym w aktach Unii wymienionych w części II załącznika do niniejszej dyrektywy, dopasowane do poszczególnych sektorów. Ma to szczególne znaczenie dla ustalenia, które podmioty prawne w dziedzinie usług finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są obecnie zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Jednocześnie w celu zapewnienia spójności i pewności prawa we wszystkich państwach członkowskich niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie we wszystkich kwestiach nieuregulowanych w aktach sektorowych i powinna tym samym uzupełniać takie akty, tak aby były w pełni zgodne z minimalnymi normami. W szczególności niniejsza dyrektywa powinna doprecyzowywać strukturę wewnętrznych i zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, obowiązki właściwych organów oraz szczególne formy ochrony przed działaniami odwetowymi, które należy zapewnić na poziomie krajowym. W tym względzie art. 28 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 umożliwia państwom członkowskim ustanowienie wewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń w odniesieniu do dziedziny objętej niniejszym rozporządzeniem. Dla zachowania spójności z minimalnymi normami określonymi w niniejszej dyrektywie obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, o którym mowa w niniejszej dyrektywie, powinien mieć również zastosowanie w kontekście rozporządzenia (UE) nr 1286/2014.”.

**Rozdział 2. Zakaz działań odwetowych i środki ochrony**

Zgodnie z Dyrektywą ochrona przysługiwać powinna szerokiemu kręgowi osób na gruncie dokonanego zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą. W związku ze zgłoszeniem lub publicznym ujawnieniem informacji o naruszeniu prawa na zasadach określonych w ustawie, zgłaszającego, w szerokim rozumieniu tego określenia wynikającym z definicji ustawowej (w pierwszym rzędzie pracownika oraz osoby świadczące pracę na innej podstawie prawnej, a ponadto innych zgłaszających), obejmą środki ochrony przewidziane w rozdziale 2. Przepisy o środkach ochrony znajdą zastosowanie, będą w szczególności mogły zostać przywołane przez sygnalistę w odnośnym postępowaniu, gdy pojawi się ewentualny spór lub podjęte zostanie działanie o charakterze odwetowym.

# Art. 11

Projektowany przepis ustanawia nadrzędny zakaz podejmowania jakichkolwiek działań odwetowych wobec sygnalisty, rozumianych, zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 2, jako 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 wszczynanie postępowań przeciwko sygnaliście (por. art. 5 pkt 11 oraz art. 19 Dyrektywy). W pojęciu działań odwetowych mieści się także wszczynanie tzw. uciążliwych postępowań w rozumieniu art. 23 ust. 1 lit. c Dyrektywy wobec zgłaszających lub ujawniających informacje o naruszeniach prawa. Podejmowanie działań odwetowych będzie w ustawie zagrożone sankcjami odpowiednio do art. 23 Dyrektywy. Stosownie do regulacji art. 19 Dyrektywy zakazem są objęte także próby lub groźby zastosowania takich działań.

# Art. 12

Artykuł 19 Dyrektywy ustanawia zakaz wszelkich działań odwetowych wobec sygnalisty, w tym pracowników. Do otwartego katalogu form działań odwetowych przepis zalicza między innymi zawieszenie, przymusowy urlop bezpłatny, zwolnienie lub równoważne środki, degradację lub wstrzymanie awansu, przekazanie obowiązków, zmianę miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, zmianę godzin pracy, wstrzymanie szkoleń, negatywną ocenę wyników lub negatywną opinię o pracy, nałożenie lub zastosowanie jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej, przymus, zastraszanie, mobbing lub wykluczenie, dyskryminację, niekorzystne lub niesprawiedliwe traktowanie, nieprzekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie, nieprzedłużenie lub wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę na czas określony.

Jak wskazuje się „skuteczna ochrona osób dokonujących zgłoszenia jako środek poprawy egzekwowania prawa Unii wymaga szerokiej definicji działań odwetowych, obejmującej wszelkie działania lub zaniechania mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które przynoszą tym osobom szkodę” (motyw 44 Dyrektywy).

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu zapewnienie ochrony przed działaniami odwetowymi zgodnie z prawem krajowym (zob. art. 21 ust. 1 i 8 oraz motyw 94 Dyrektywy).

Jednocześnie „Odpowiedni środek ochrony prawnej w każdym przypadku powinien być uzależniony od rodzaju doświadczonych działań odwetowych, a szkodę poniesioną w takim przypadku należy naprawić całkowicie, zgodnie z prawem krajowym. Odpowiedni środek ochrony prawnej może mieć postać działań mających na celu przywrócenie stanu poprzedniego, na przykład w sytuacji zwolnienia, przeniesienia lub degradacji, wstrzymania szkolenia lub awansu, lub przywrócenia odebranego zezwolenia, odebranej licencji lub ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy; odszkodowania za rzeczywiste i przyszłe straty finansowe, na przykład za utracone w przeszłości zarobki, ale także za przyszłą utratę dochodów, koszty związane ze zmianą zawodu; odszkodowania za inne szkody majątkowe, takie jak koszty ochrony prawnej i koszty leczenia, oraz zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe, takie jak ból i cierpienie” (motyw 94 Dyrektywy).

Odnośnie do zakresu podmiotowego zgodnie z motywem 38 Dyrektywy ochrona „powinna obejmować w pierwszej kolejności osoby o statusie „pracowników” w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE zgodnie z wykładnią Trybunału, czyli osoby, które przez określony czas wykonują na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem określone świadczenia w zamian za wynagrodzenie. Ochrona powinna zatem obejmować również osoby w niestandardowych stosunkach pracy, w tym osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy i osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub na podstawie stosunku pracy z agencją pracy tymczasowej, co stanowi niepewne formy zatrudnienia, gdzie standardowe środki ochrony przed niesprawiedliwym traktowaniem są często trudne do zastosowania. Pojęcie „pracownika” obejmuje również urzędników służby cywilnej, pracowników państwowych, a także inne osoby pracujące w sektorze publicznym.”.

W związku z powyższym w projekcie zaproponowano odrębny przepis dotyczący zakazu podejmowania działań odwetowych wobec pracowników.

Niektóre instytucje prawa pracy, z uwagi na swoją specyfikę, zakres przedmiotowy lub zakres uprawnień przyznanych ogólnie pracownikowi, niekiedy wyłączają możliwość zastosowania tych instytucji w charakterze środka odwetowego. Do takich należałoby zaliczyć przepisy o udzieleniu urlopu bezpłatnego czy też przepisy o karach porządkowych, o których mowa w art. 108 Kodeksu pracy.

*Przymusowy urlop bezpłatny (art. 19 lit. a Dyrektywy)*

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu pracy nie ma prawnej możliwości udzielenia urlopu bezpłatnego oraz jego zawieszenia co najmniej bez zgody pracownika (art. 174–1741 Kodeksu pracy). Co do zasady bowiem urlop bezpłatny jest udzielany tylko na pisemny wniosek pracownika (art. 174 Kodeksu pracy), a jedynie urlop bezpłatny, o którym mowa w art. 1741 Kodeksu pracy, jest udzielany za zgodą pracownika. Natomiast prawo pracodawcy do odwołania pracownika z urlopu bezpłatnego istnieje tylko w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 174 § 3 Kodeksu pracy (tj. w razie urlopu dłuższego niż 3 miesiące i o ile zostało to przewidziane przy udzielaniu tego urlopu).

Nie jest możliwe zastosowanie przymusowego urlopu bezpłatnego w charakterze środka odwetowego z powodu ewentualnego zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu.

*Kary porządkowe*

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu pracy (art. 108) przesłankami nałożenia kary porządkowej może być wyłącznie: nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy – wówczas pracodawca może nałożyć karę upomnienia lub nagany, oraz nieprzestrzeganie przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy – wówczas pracodawca może również stosować karę pieniężną.

Katalog kar porządkowych i przesłanek nałożenia tych kar ma charakter wyłączny. Nie jest możliwe zastosowanie kary porządkowej w oparciu o inne przesłanki, w tym ewentualne zgłoszenie lub ujawnienie informacji o naruszeniu.

Obowiązujące przepisy Kodeksu pracy zawierają regulacje prawne, które mogłyby służyć ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy – także z uwagi na dokonane przez niego zgłoszenie lub ujawnienie informacji o naruszeniu. Do takich należą przede wszystkim przepisy o równym traktowaniu w zatrudnieniu i przeciwdziałaniu mobbingowi. Niemniej brak wprowadzenia odnośnych przepisów w samym projekcie ustawy mogłoby powodować wątpliwości co do objęcia takich działań zakresem działań odwetowych.

Powyższe rozważania oraz analiza treści Dyrektywy wskazały na potrzebę przyjęcia w projektowanej ustawie regulacji w celu ochrony zgłaszających w odniesieniu do części spośród potencjalnych środków odwetowych, o których mowa w art. 19 Dyrektywy, tj. odnośnie do zakazu:

* zwolnienia lub stosowania równoważnych środków (art. 19 lit. a Dyrektywy),
* degradacji lub wstrzymania awansu (art. 19 lit. b Dyrektywy),
* przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy (art. 19 lit. c Dyrektywy),
* wstrzymania szkoleń (art. 19 lit. d Dyrektywy),
* negatywnej oceny wyników lub negatywnej opinii o pracy (art. 19 lit. e Dyrektywy),
* nałożenia lub zastosowania jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej (art. 19 lit. f Dyrektywy),
* przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia (art. 19 lit. g Dyrektywy),
* dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania (art. 19 lit. h Dyrektywy),
* nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie (art. 19 lit. i Dyrektywy),
* nieprzedłużenia lub wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę na czas określony (art. 19 lit. j Dyrektywy),
* szkody, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu (art. 19 lit. k Dyrektywy),
* umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży (art. 19 lit. l Dyrektywy),
* skierowania na badania psychiatryczne lub lekarskie (art. 19 lit. o Dyrektywy).

Z kolei określony w art. 12 ust. 1 pkt 13 zakaz działań odwetowych w postaci wykluczenia – w rozumieniu projektowanego przepisu może polegać na usunięciu sygnalisty z zespołu prowadzącego prace nad projektem lub pominięciu przy organizacji takiego zespołu.

Niezbędne jest ponadto uregulowanie ogólnych zasad ochrony w związku z zatrudnieniem, takich jak prawo do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia na gruncie przepisów prawa pracy oraz czynności i aktów tworzących i kształtujących stosunek pracy, a ponadto niektórych aspektów realizacji praw regulowanych ustawą, takich jak adekwatne ukształtowanie ciężaru dowodu w postępowaniach dotyczących ochrony praw zgłaszającego. Zgodnie z art. 21 ust. 5 Dyrektywy „W postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli osoba ta twierdzi, iż w wyniku zgłoszenia lub dokonania ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne. W takich przypadkach na osobie, która podjęła działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadziła z należycie uzasadnionych powodów.”.

Przesłanki powyższego omawia motyw 93: „Działania odwetowe mogą być przedstawiane jako uzasadnione względami innymi niż zgłoszenie, a osobom dokonującym zgłoszenia może być bardzo trudno udowodnić związek między zgłoszeniem a działaniami odwetowymi, podczas gdy sprawcy działań odwetowych mogą dysponować większymi uprawnieniami i zasobami, aby udokumentować podjęte działania i ich uzasadnienie. W związku z tym, jeżeli osoba dokonująca zgłoszenia przedstawi dowód prima facie, że zgłosiła naruszenia lub dokonała ujawnienia publicznego zgodnie z niniejszą dyrektywą i poniosła szkodę, ciężar dowodu powinien zostać przeniesiony na osobę, która dopuściła się szkodliwego działania, a następnie osoba ta powinna wykazać, że podjęte działanie nie było w żaden sposób powiązane ze zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym.”.

Powyższe, tj. zasadność właściwego ukształtowania ciężaru dowodu, tak aby uwzględnić omawiane problemy dowodowe i wzmocnić sytuację procesową sygnalisty, odnosi się odpowiednio do postępowań na gruncie prawa pracy. W projektowanym przepisie przewiduje się zatem, odpowiednio do przytoczonych przepisów Dyrektywy, nałożenie na pracodawcę ciężaru dowodu we wszelkich postępowaniach, których przedmiotem jest uszczerbek doznany przez sygnalistę w zakresie zatrudnienia.

Co do zasady zakłada się przyznanie sygnaliście ochrony zarówno przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem bez wypowiedzenia stosunku pracy, jak i przed innymi naruszeniami jego praw (w szczególności: odmową nawiązania stosunku pracy, niekorzystnym ukształtowaniem wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia, pominięciem przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą, pominięciem przy typowaniu do udziału w szkoleniach – w projekcie proponuje się niewyczerpujący katalog przykładów). Uwzględnia się ponadto inne formy potencjalnego niekorzystnego traktowania w charakterze działań odwetowych z powodu zgłoszenia naruszenia, odpowiednio do treści art. 19 Dyrektywy.

Zarówno wskazany katalog, jak i propozycja, aby miał on charakter otwarty, uwzględnia wymóg Dyrektywy przeciwdziałania wszelkim działaniom w sferze prawa pracy, które mogłyby mieć charakter odwetowy, odpowiednio do systemu prawnego każdego z państw. Nastąpi przy tym wzmocnienie sytuacji prawnej sygnalisty przez odwrócenie ciężaru dowodu według modelu zbliżonego do ochrony przed nierównym traktowaniem w zatrudnieniu.[[5]](#footnote-6)

Z zastrzeżeniem odrębności wynikających z projektowanej ustawy ochrona praw sygnalisty (realizacja konkretnych roszczeń wynikających z przepisów prawa pracy), w tym w postępowaniu sądowym, będzie realizowana na ogólnych zasadach stosowanych w sprawach z zakresu prawa pracy, odpowiednio do przedmiotu sprawy.

Zauważyć trzeba, że jakkolwiek projektowane przepisy częściowo nawiązują do kodeksowej instytucji naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu (niektóre konkretne formy niekorzystnego traktowania, odwrócony ciężar dowodu), to w odróżnieniu od tej ostatniej, gdzie podstawową formą zabezpieczenia praw pracownika jest odszkodowanie (art. 183d Kodeksu pracy), istotą projektowanego artykułu jest ustanowienie ogólnych zasad dla wszelkich potencjalnych postępowań mających za przedmiot usunięcie skutków działań odwetowych w ramach stosunku pracy.

Wobec sygnalisty będą stosowane istniejące rozwiązania związane z ochroną stosunku pracy, w tym dotyczące uprawnień pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę oraz nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, przy poprawie jednak sytuacji procesowej sygnalisty przez instytucję odwrócenia ciężaru dowodu.

Obok wymogów Dyrektywy rozwiązania prawne w zakresie odwróconego ciężaru dowodu stanowią uznany standard w regulacjach innych państw oraz jeden z rekomendowanych środków ochrony sygnalistów w różnego rodzaju zaleceniach i instrumentach międzynarodowych. Należy do nich Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów CM/Rec (2014)7 z 30 kwietnia 2014 r. Przewiduje ona, że ciężar dowodu zostaje przesunięty na pracodawcę. Na pracowniku powinien jedynie spoczywać obowiązek uprawdopodobnienia, że stał się on przedmiotem działań odwetowych w związku ze zgłoszeniem lub ujawnieniem informacji o naruszeniu. Natomiast pracodawca powinien być obciążony udowodnieniem, że niekorzystne działania dotykające pracownika wynikały z czynników obiektywnych (zasada 25). Rekomendacja wskazuje również, że podobne rozwiązania są przyjęte w przepisach antydyskryminacyjnych niektórych państw członkowskich (memorandum objaśniające do Rekomendacji, pkt 88).

Analizy odnoszące się do sytuacji prawnej sygnalisty w świetle obowiązujących polskich przepisów prawa pracy wskazują, że ogólne rozwiązania z obszaru prawa pracy (w szczególności środki ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy, dyskryminacją lub mobbingiem) zapewniają jedynie ograniczoną ochronę ujawniających, jeżeli ewentualne środki odwetowe pracodawcy mają związek ze zgłoszeniem lub ujawnieniem informacji o naruszeniu. Nieadekwatność przepisów prawa pracy dla celów ochrony sygnalisty dotyczy także kwestii ciężaru dowodu. Zauważa się w szczególności, że w ramach sporów dotyczących rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, rzeczywistym utrudnieniem w uzyskaniu ochrony przez ujawniającego jest fakt, że badaniu przez sąd podlega przede wszystkim prawdziwość przyczyn przytoczonych przez pracodawcę w wypowiedzeniu. Niewątpliwie to na pracodawcy spoczywa bowiem ciężar wykazania prawdziwości przyczyn wypowiedzenia, co jest podkreślane jednoznacznie w orzecznictwie sądów.[[6]](#footnote-7) Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że w przypadku ewentualnych działań odwetowych ze strony pracodawcy rzeczywista przyczyna, tj. zgłoszenie lub ujawnienie informacji o naruszeniu, w praktyce nie będzie przytoczona w wypowiedzeniu o pracę. O ile najczęściej sąd ocenia prawdziwość przyczyn zawartych w wypowiedzeniu, to ciężar wykazania, że przyczyna miała charakter pozorny, a w istocie prawdziwym powodem było ujawnienie przez pracownika nieprawidłowości, w takich przypadkach w praktyce często przechodzi na pracownika.[[7]](#footnote-8) Za działania odwetowe uznane zostanie ponadto użycie groźby lub próby zastosowania środka określonego w projektowanym art. 12 ust. 1. Także w tym przypadku ciężar dowodu, że podjęte działanie nie jest działaniem odwetowym, będzie spoczywał na pracodawcy.

# Art. 13

Projekt zakłada objęcie ochroną, porównywalną do ochrony przewidzianej dla pracowników, także osoby świadczące pracę lub wykonujące usługi lub pełniące funkcję lub służbę na podstawie innego stosunku prawnego niż stosunek pracy (w tym umów cywilnoprawnych, takich jak umowy zlecenia i o dzieło czy umów obejmujących tzw. osoby samozatrudnione). Regulacje projektowanej ustawy zakładają bowiem, że w takim przypadku przepis art. 12, dotyczący ochrony pracowników, będzie się stosowało odpowiednio, o ile charakter pracy lub wykonywanej usługi nie wykluczy zastosowania wobec sygnalisty takiego działania. W konsekwencji oznacza to, że działania odwetowe przewidziane dla pracowników (np. polegające na odmowie nawiązania stosunku pracy, obniżeniu wysokości wynagrodzenia za pracę, spowodowaniu straty finansowej, w tym gospodarczej lub utraty dochodu, wyrządzeniu innej szkody niematerialnej, w tym nadszarpnięciu reputacji, zwłaszcza w mediach społecznościowych) znajdą zastosowanie także w stosunkach pozapracowniczych, z uwzględnieniem oczywistych różnic wynikających z odmienności sytuacji prawnej osób świadczących pracę na przykład na podstawie umowy cywilnoprawnej. Takie ukształtowanie regulacji prawnej odpowiada treści art. 19 Dyrektywy, który ma zastosowanie do każdego sygnalisty wymienionego w art. 4 Dyrektywy.

Podobnie jak w przypadku osób pozostających w stosunku pracy nastąpi odwrócenie ciężaru dowodu, jeżeli w ramach ewentualnego sporu sygnalista uprawdopodobni, że zastosowane środki odwetowe mają związek ze zgłoszeniem lub ujawnieniem informacji o naruszeniu. Jak wskazuje Dyrektywa w art. 19 lit. m i n, do form działań odwetowych może być zaliczone także wcześniejsze rozwiązanie lub wypowiedzenie umowy dotyczącej m.in. świadczenia usług, jak również odebranie licencji lub zezwolenia. Działania takie, jako typowe dla stosunków pozapracowniczych, zostały umieszczone w projektowanym ust. 2 i również nie będą mogły stanowić konsekwencji dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Także w tym przypadku znajdzie zastosowanie zasada odwróconego ciężaru dowodu.

# Art. 14

Projektowany przepis wdraża regulację zawartą w art. 21 ust. 8 Dyrektywy, zgodnie z którą państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby zapewnić środki ochrony prawnej i pełne odszkodowanie za szkodę poniesioną przez sygnalistę, zgodnie z prawem krajowym.

Jak wskazuje Dyrektywa w art. 19 lit. k, jedną z form działań odwetowych (czy też, faktycznie, skutków takich działań) może być doznanie szkody, „w tym nadszarpnięcie reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu”. Prawo żądania odszkodowania, w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, lub zadośćuczynienia będzie mogło służyć zrekompensowaniu uszczerbku majątkowego po stronie sygnalistów. Powyższa wysokość odszkodowania ma pełnić funkcję nie tylko kompensacyjną, ale również represyjną i prewencyjną – będzie to miało szczególne znaczenie w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy. Osoba planująca działania odwetowe lub dopuszczająca się działań odwetowych będzie musiała brać pod uwagę wysokość odszkodowania przysługującego sygnaliście. Wysokość minimalnego odszkodowania będzie wyższa od wysokości przysługującego odszkodowania, które jest ustalane na podstawie art. 943 § 4 Kodeksu pracy w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Regulacja zawarta w projekcie ustawy o ochronie sygnalistów jest nadal odszkodowaniem wynikającym z Kodeksu cywilnego. Ze względu jednak na przedmiot ustawy o ochronie sygnalistów funkcja represyjna i prewencyjna musi być uwzględniona w szerszym zakresie niż w przypadku mobbingu przez zwiększenie wysokości tego odszkodowania.

Powyższe będzie zatem stanowiło dodatkowy środek przysługujący sygnalistom w oparciu o różnego rodzaju umowy oprócz stabilizacji stosunku prawnego, na podstawie którego jest świadczona praca.

Należy też podkreślić, że jeżeli działania odwetowe wobec sygnalisty przyjmą formę, za którą w prawie pracy lub w prawie cywilnym jest przewidziana osobna sankcja (np. za działania mobbingowe, dyskryminację, bezprawne rozwiązanie stosunku pracy czy też naruszenie dóbr osobistych), to naruszający działaniami odwetowymi także inne przepisy prawa, niezależnie od sankcji przewidzianej za podjęcie działań odwetowych, będzie ponosić odpowiedzialność także z tytułu tych innych naruszeń.

# Art. 15

Projektowany przepis stanowi transpozycję art. 23 ust. 2 zdanie drugie Dyrektywy, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia przepisów przewidujących środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą ze zgłoszenia lub ujawniania publicznego nieprawdziwych informacji. Z uwagi na fakt, że dyrektywa nie określa wysokości takich środków odszkodowawczych, proponuje się pozostawienie ustalenia tej wysokości do decyzji sądu. Natomiast proponuje się przyjąć w projekcie, że osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, może dochodzić zarówno odszkodowania, jak również zadośćuczynienia. Takie rozwiązanie zagwarantuje szerszą ochronę osobie, której dotyczy zgłoszenie, która może doznać zarówno krzywd, jak i szkód majątkowych wskutek zgłoszenia nieprawdziwych informacji. Takie rozwiązanie ma celu zniechęcenie do świadomego zgłoszenia lub ujawnienia nieprawdziwych informacji.

# Art. 16

Zgodnie z art. 21 ust. 7 Dyrektywy „W postępowaniach prawnych, na przykład dotyczących zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, lub w przypadku roszczeń odszkodowawczych na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, osoby, o których mowa w art. 4, nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego zgodnie z niniejszą dyrektywą. Osoby te mają prawo wystąpić o umorzenie postępowania, powołując się na to zgłoszenie lub ujawnienie publiczne, pod warunkiem że miały uzasadnione podstawy, aby sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia zgodnie z niniejszą dyrektywą. W przypadku gdy dana osoba dokonuje zgłoszenia lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, a informacje te zawierają tajemnice przedsiębiorstwa i osoba ta spełnia warunki niniejszej dyrektywy, takie zgłoszenie lub ujawnienie publiczne uznaje się za zgodne z prawem z zastrzeżeniem spełnienia warunków art. 3 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/943.”. Zgodnie z art. 3 ust 2 dyrektywy (UE) 2016/943 „Pozyskiwanie, wykorzystywanie lub ujawnianie tajemnicy przedsiębiorstwa uznaje się za zgodne z prawem w zakresie, w jakim takiego pozyskiwania, wykorzystywania lub ujawniania wymaga prawo unijne lub krajowe lub w jakim na nie zezwala.”.

W świetle przytoczonego przepisu Dyrektywy katalog niedopuszczalnych postępowań wobec osób, o których stanowi art. 4 Dyrektywy, z powodu zgłoszenia lub publicznego ujawnienia informacji o naruszeniu jest otwarty. Analogicznie ukształtowany jest projektowany przepis ustawy, który wyłącza możliwość wszczęcia lub prowadzenia postępowania „w przedmiocie naruszenia praw innych osób lub obowiązków określonych w przepisach prawa” na gruncie postępowań, w szczególności w przedmiocie (jak w art. 21 ust. 7 Dyrektywy): zniesławienia, naruszenia praw autorskich, przepisów o ochronie danych oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyraźnie w ustawie wskazano także na postępowania w przedmiocie naruszenia dóbr osobistych, nie ulega bowiem wątpliwości, że także te postępowania mieszczą się w otwartym katalogu z art. 21 ust. 7 Dyrektywy.

Naruszenie praw innych osób lub obowiązków określonych w przepisach prawa będzie mogło stanowić podstawę prowadzenia właściwych postępowań na ogólnych zasadach, gdy zgłoszenie lub ujawnienie informacji o naruszeniu dokonane zostanie z naruszeniem przepisów ustawy.

Odpowiednio do przytoczonego wyżej art. 21 ust. 7 Dyrektywy przepis zmierza do zapewnienia, aby sygnalista (z uwagi na odpowiednie stosowanie przepisów o ochronie sygnalisty, także osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia), między innymi, nie ponosił odpowiedzialności materialnej za ewentualną szkodę, która powstała przez zgłoszenie lub publiczne ujawnienie informacji o naruszeniu, dokonane zgodnie z postanowieniami ustawy, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. Projekt zakłada, że zgłoszenie (publiczne ujawnienie) dokonane na warunkach ustawowych wprost zakwalifikowane zostanie do okoliczności wyłączających bezprawność, tzw. kontratypów.

Również w aktualnym stanie prawnym, obok najbardziej typowych okoliczności wyłączających bezprawność określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”, takich jak działanie w ramach obrony koniecznej (art. 423 Kodeksu cywilnego), działanie w stanie wyższej konieczności (art. 424 Kodeksu cywilnego), dozwolona samopomoc (art. 343 § 2, art. 432, art. 671 § 2 Kodeksu cywilnego), wykonywanie własnych praw podmiotowych (art. 149 Kodeksu cywilnego), w piśmiennictwie i orzecznictwie wymienia się także działanie w granicach ustawowych uprawnień (aczkolwiek sytuacja ta jest odnoszona najczęściej do czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy publicznych). Przyjmuje się też, że aby działanie wyłączało bezprawność, spełnione muszą być kumulatywnie następujące warunki: działanie jest podejmowane przez podmioty do tego upoważnione, działanie jest przeprowadzane zgodnie z określonymi regułami postępowania, a także nie wykracza poza granice udzielonego upoważnienia.

Zawarte w proponowanym przepisie rozwiązanie najbliższe byłoby zatem wspomnianemu działaniu w ramach ustawowych uprawnień (zgłoszenie lub ujawnienie naruszenia w interesie publicznym na warunkach określonych w ustawie). Podejście takie do pewnego stopnia zbieżne byłoby ponadto z poglądem, że do okoliczności wyłączających bezprawność zalicza się także działanie z pobudek altruistycznych.

Proponowane rozwiązanie nie wyłącza tego, że osoba, której prawa zostały naruszone w związku z niezasadnym zgłoszeniem lub ujawnieniem dotyczącej jej informacji, tj. dokonanym z naruszeniem przepisów ustawy, będzie mogła dochodzić naprawienia wyrządzonej jej szkody na zasadach ogólnych.

Art. 19 lit. f Dyrektywy wśród niedopuszczalnych form działań odwetowych wymienia „nałożenie lub zastosowanie jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej”.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu pracy (art. 108) nie jest możliwe zastosowanie kary porządkowej na podstawie innych przesłanek niż wyszczególnione w kodeksie, w tym zatem także z tytułu ewentualnego zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu.

Jednocześnie przepisy Kodeksu pracy nie przewidują odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników. Kary dyscyplinarne są przewidziane w różnego rodzaju pragmatykach służbowych, określających katalogi przewinień dyscyplinarnych, za które jest możliwe nałożenie na pracownika kary dyscyplinarnej.

Projektowany przepis, zgodnie z jego brzmieniem („w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej”) będzie obejmował zatem także możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu zgłoszenia lub publicznego ujawnienia informacji o naruszeniu, rozstrzygając ewentualne wątpliwości na tle wykładni przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zauważyć należy, że w praktyce trudno jest wskazać przepisy wprost stanowiące o odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia prawa. Problematyczna może być natomiast niekiedy wykładnia przepisów prawa, umów, oświadczeń stron czy zasad zawodowych lub korporacyjnych, obejmujących postanowienia, na przykład o prawidłowym wykonywaniu obowiązków, dbaniu o interes pracodawcy lub interes drugiej strony umowy, obowiązku zachowania tajemnicy bądź lojalności. Przepis będzie stanowił zatem wytyczną interpretacyjną w odniesieniu do treści takich ogólnych postanowień na tle prawa do zgłoszenia lub publicznego ujawnienia informacji o naruszeniu. W odpowiednich przypadkach przepis będzie stanowił podstawę odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania dyscyplinarnego.

Dodatkowo, w ślad za przywołanym wyżej art. 16 ust. 2 w przypadku wszczęcia postępowania prawnego dotyczącego odpowiedzialności, sygnalista będzie mógł wystąpić o umorzenie takiego postępowania. Przy czym postępowanie prawne będzie rozumiane zgodnie projektowanym art. 2 pkt 13.

Dodatkowo w ślad za art. 21 ust. 3 dyrektywy także uzyskanie informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostęp do takich informacji nie będzie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności, pod warunkiem że takie uzyskanie lub taki dostęp nie stanowią czynu zabronionego (zgodnie z art. 115 § 1 Kodeksu karnego).

# Art. 17

Zgodnie z art. 24 Dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby „nie można było zrzec się praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w Dyrektywie ani ich ograniczyć w drodze jakiejkolwiek umowy, polityki, formy zatrudnienia lub warunków zatrudnienia, w tym umowy o arbitraż na etapie przedspornym.”. Projektowany artykuł, niezależnie od innych rozwiązań, wyraża ogólną zasadę, że nie można zrzec się praw określonych w omawianym rozdziale ani przyjąć na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Wszelkie takie oświadczenia lub inne czynności, jako sprzeczne z ustawą, będą nieważne. Jednocześnie projektodawca uznał, że nie będzie to dotyczyć przyjęcia odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Takie zastrzeżenie zapewni odpowiednią spójność z projektowanym art. 15.

# Art. 18

W kontekście art. 24 Dyrektywy projektowany artykuł odnosi się do treści specyficznych źródeł prawa pracy, o których mowa w art. 9 § 2 Kodeksu pracy, tj. przepisów rangi podustawowej – układów zbiorowych pracy, innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Podobnie jak ma to aktualnie miejsce w przypadku tego rodzaju przepisów naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (art. 9 § 4 Kodeksu pracy), projektowana ustawa przewiduje sankcję nieobowiązywania wspomnianych przepisów, co w niniejszym przypadku dotyczy przepisów w zakresie, w jakim choćby pośrednio wyłączałyby one lub ograniczały prawo do dokonania zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu lub przewidywały stosowanie środków odwetowych. Omawiany skutek będzie odnosił się do zgłoszenia lub ujawnienia na zasadach określonych w ustawie.

Przepis będzie służył jednoznacznemu przesądzeniu braku dopuszczalności kształtowania praw i obowiązków stron stosunku pracy, w drodze tego rodzaju źródeł prawa pracy w sposób choćby pośrednio ograniczający możliwość zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu. Będzie miał przy tym znaczenie w odniesieniu do rozstrzygania ewentualnych wątpliwości na styku prawa do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia oraz oczekiwań pracodawcy wobec pracownika i możliwości postawienia mu zarzutu z tytułu naruszenia wiążących go zasad postępowania.

W szczególności zatem wyłączenie prawa do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia nie powinno mieć miejsca także pośrednio, pod pozorem bardziej ogólnie sformułowanych postanowień na przykład o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, troski o dobro zakładu pracy, lojalności lub podobnych. Przepis będzie stanowił zatem także wytyczną interpretacyjną w odniesieniu do treści takich ogólnych postanowień.

Ze swej istoty ujawnienie naruszenia jest zgodne z prawem. W przypadku naruszeń stanowiących czyny zabronione proponowane rozwiązanie będzie spójne, między innymi z treścią art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego, to jest tzw. społecznego obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, który to obowiązek nie podlega podobnym ograniczeniom, a jednocześnie doprecyzuje status prawny zgłoszenia lub ujawnienia w obszarze prawa pracy.

# Art. 19

Wynikające z art. 24 Dyrektywy wyłączenie możliwości zrzeczenia się lub ograniczenia praw i środków ochrony odnosi się także do czynności stron konkretnego stosunku pracy, takich jak umowy i czynności o podobnym skutku w sferze prawa pracy oraz oświadczenia stron.

Jak przewiduje ponadto motyw 91 Dyrektywy „należy wyłączyć możliwość powoływania się na zobowiązania prawne lub umowne osób fizycznych, takie jak klauzule lojalności w umowach lub umowy o zachowanie poufności, w celu uniemożliwienia dokonania zgłoszenia, w celu odmowy ochrony lub w celu ukarania osób dokonujących zgłoszenia za zgłoszenie informacji na temat naruszeń lub publiczne ujawnienie, w przypadku gdy dostarczenie informacji objętych zakresem takich klauzul i umów jest niezbędne do celów ujawnienia naruszenia. Jeżeli te warunki są spełnione, osoba dokonująca zgłoszenia nie powinna ponosić żadnej odpowiedzialności, czy to o charakterze cywilnym, karnym, administracyjnym, czy też odpowiedzialności związanej z zatrudnieniem (…)”.

Projektowany artykuł wprowadzi nieważność z mocy prawa tzw. klauzul kneblujących (ang. gagging clauses), tj. klauzul ograniczających możliwość zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu, które mogłyby być zamieszczane w umowach o pracę lub innych aktach, na których podstawie powstaje lub jest kształtowany stosunek pracy. Postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, w zakresie, w jakim bezpośrednio lub pośrednio wyłączają lub ograniczają prawo do dokonania zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu lub przewidują stosowanie środków odwetowych, będą z mocy prawa nieważne.

Przepis ten będzie również służył jednoznacznemu określeniu sytuacji prawnej pracownika – sygnalisty odnośnie do konkretnych ograniczeń, które mogłyby na niego zostać nałożone przez taką umowę lub akt, na tle prawa do dokonania zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu. Wyłączenie nie będzie mogło nastąpić także pośrednio. Ewentualne klauzule poufności będą musiały być interpretowane w zgodzie z ustawą, a zatem bez uszczerbku dla prawa pracownika do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia.

# Art. 20

Ustawa wprowadza nieważność z mocy prawa tzw. klauzul kneblujących (klauzul ograniczających możliwość zgłoszenia lub ujawnienia informacji o naruszeniu) również w odniesieniu do umów oraz aktów, w oparciu o które jest świadczona praca, innych niż te, na których podstawie powstaje stosunek pracy, jak również są świadczone usługi lub dostarczane towary. Powyższe dotyczy zatem w szczególności umów cywilnoprawnych, takich jak umowy zlecenia i o dzieło, umów obejmujących tzw. osoby samozatrudnione, umowy dostawy czy też umowy sprzedaży.

Podobnie jak w przypadku umów oraz aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, tego rodzaju czynności prawne w zakresie, w jakim bezpośrednio lub pośrednio wyłączają lub ograniczają prawo do dokonania zgłoszenia informacji o naruszeniu lub przewidują stosowanie środków odwetowych, będą nieważne.

# Art. 21

Przepisy rozdziału 2 będą stosowane odpowiednio do osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia oraz osoby powiązanej z sygnalistą.

Jak bowiem wynika z art. 4 ust. 4 lit. a i lit. b oraz motywu 41 Dyrektywy, w stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia określone w rozdziale VI Dyrektywy stosuje się również między innymi do osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia oraz osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia, związanych zawodowo z pracodawcą. Dotyczy to między innymi obok innych osób pomagających sygnaliście, przedstawicieli związków zawodowych i innych przedstawicieli pracowników, którym, bez uszczerbku dla ochrony, jaka przysługuje na mocy innych przepisów unijnych i krajowych, powinna przysługiwać ochrona przewidziana w Dyrektywie zarówno gdy dokonują zgłoszenia jako pracownicy, jak i gdy udzielają porad i wsparcia dokonującemu zgłoszenia.

Z uwagi zaś na treść art. 4 ust. 4 lit. c Dyrektywy, zgodnie z którym w stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia określone w rozdziale VI Dyrektywy stosuje się również do podmiotów prawnych, które stanowią własność sygnalisty, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą, proponuje się dodanie ust. 2 do przedmiotowego artkułu, który stanowić będzie wdrożenie ww. przepisu Dyrektywy. Za takie podmioty będzie można uznać związki zawodowe pomagające w dokonaniu zgłoszenia.

Osoby rozpatrujące zgłoszenie będą traktowane jako osoby powiązane z sygnalistą. Wynika to z faktu, że rozpatrywanie zgłoszenia może być podstawą podjęcia działań odwetowych w kontekście związanym z pracą. Przyznanie ochrony ma na celu zagwarantowanie bezstronnego rozpatrzenia zgłoszenia.

# Art. 22

Zgodnie z Dyrektywą sygnalista podlega ochronie, pod warunkiem że dokonał zgłoszenia wewnętrznego zgodnie z art. 7 Dyrektywy albo zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z art. 10 Dyrektywy lub dokonał ujawnienia publicznego zgodnie z art. 15 Dyrektywy.

Projektowany artykuł wdraża wymóg z art. 6 ust. 4 Dyrektywy, stosownie do którego osoby dokonujące zgłoszenia do odpowiednich instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii naruszeń objętych zakresem stosowania Dyrektywy kwalifikują się do objęcia ochroną ustanowioną w Dyrektywie na takich samych warunkach jak osoby, które dokonały zgłoszenia zewnętrznego. W opisanych warunkach z założenia będzie odrębny tryb zgłoszenia oraz organy przyjmujące zgłoszenie, tj. odpowiednie przepisy i instytucje europejskie, zastosowanie natomiast znajdą wobec takich sygnalistów środki ochrony określone w ustawie. Projektowany artykuł rozciągnie zatem ochronę przewidzianą w ustawie także na osoby korzystające z europejskich mechanizmów zgłaszania naruszeń. W świetle Dyrektywy dotyczy to w szczególności nadużyć finansowych dotyczących budżetu Unii Europejskiej oraz innych naruszeń prawa, zgłaszanych do Komisji, Europejskiego Urzędu ds. Nadużyć Finansowych (OLAF) [[8]](#footnote-9), Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i Europejskiej Agencji Leków (EMA) oraz Prokuratury Europejskiej (por. motywy 35, 69 i 71 Dyrektywy).

**Rozdział 3. Zgłoszenia wewnętrzne**

# Art. 23

Jak stanowi Dyrektywa, obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń stosuje się do „podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym”, co w tym drugim przypadku obejmuje także „podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą takich podmiotów” (art. 8 ust. 1 i 9 Dyrektywy).

W przypadku sektora prywatnego obowiązek dotyczy „podmiotów prawnych w sektorze prywatnym, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników” według stanu na dzień 1 stycznia lub 1 lipca danego roku. (art. 8 ust. 3 Dyrektywy). Do liczby pracowników wlicza się osoby wykonywujące pracę zarobkową na rzecz podmiotu prawnego w przeliczeniu na pełne etaty lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

Spośród podmiotów w sektorze publicznym państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązku „gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników” lub inne podmioty w sektorze publicznym, w tym podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą podmiotów publicznych, zatrudniające mniej niż 50 pracowników (art. 8 ust. 9 Dyrektywy).

Z uwzględnieniem powyższego projektowane przepisy ustawy, wdrażając powołane wyżej fakultatywne postanowienia Dyrektywy, przewidują wspólny próg 50 osób wykonujących lub świadczących pracę odnośnie do obowiązku ustanowienia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań następczych przez podmiot prawny, jak również całkowite zwolnienie z tego obowiązku urzędów lub jednostek organizacyjnych gminy lub powiatu liczących mniej niż 10 000 mieszkańców. Jednocześnie w przypadku podmiotów prawnych będących jednostkami samorządu terytorialnego, obowiązki podmiotu prawnego będą wykonywać jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Taka regulacja ma na celu zniesienie wymogu przyjmowania procedury zgłoszeń wewnętrznych osobno dla gminy (powiatu, województwa) i urzędu gminy (starostwa, urzędu marszałkowskiego).

Próg 50 pracowników (art. 8 ust. 3 Dyrektywy) nie znajdzie jednak zastosowania „do podmiotów objętych zakresem stosowania aktów Unii wymienionych w części I.B i II załącznika” (art. 8 ust. 4 Dyrektywy i motyw 50 Dyrektywy).

Powyższe nie wyłączy możliwości przyjęcia wewnętrznej procedury przyjmowania zgłoszeń przez podmioty prawne, na które ustawa nie nakłada takiego obowiązku, na zasadzie dobrowolności. Inny podmiot prawny będzie mógł ustalić wewnętrzną procedurę przyjmowania zgłoszeń na zasadach określonych w ustawie. Odpowiada to treści motywu 49 Dyrektywy. Nie przewiduje się natomiast wprowadzenia dopuszczonego przez wskazany motyw uregulowania odnoszącego się do „wymogów w zakresie kanałów, które byłyby mniej nakazowe niż wymogi ustanowione w Dyrektywie”.

# Art. 24–27

W projekcie ustawy przyjęto, że podstawą prawną umożliwiającą dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych w danym podmiocie prawnym oraz regulującą wewnętrzne kanały i procedury dokonywania tych zgłoszeń przez sygnalistów oraz podejmowanie działań następczych będzie wewnątrzorganizacyjny akt prawny (tzw. „procedura zgłoszeń wewnętrznych”).

Z uwagi na fakt, że taki akt powinien gwarantować ochronę pracowników oraz innych sygnalistów przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z dokonanymi przez nich zgłoszeniami, jego treść powinna być przedmiotem konsultacji ze związkiem zawodowym (związkami zawodowymi). Na powyższe pośrednio wskazuje art. 8 ust. 1 Dyrektywy, przewidując, że ustanowienie kanałów i procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych następuje po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe.

Procedura zgłoszeń wewnętrznych będzie więc ustalana po konsultacjach z zakładową organizacją związkową albo zakładowymi organizacjami związkowymi lub, jeżeli u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, po konsultacjach z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Taki tryb ma zapewnić pracodawcy przede wszystkim sprawne wywiązanie się z obowiązku nałożonego Dyrektywą i ustawą (tj. ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych) z jednoczesnym zapewnieniem możliwości wyrażenia opinii odnośnie takiej procedury przez zakładową organizację związkową albo przedstawicieli pracowników. Dotychczasowi przedstawiciele pracowników mogą być stroną konsultacji w sprawie ustalania procedur wewnętrznych. W przypadku braku przedstawiciela pracowników u danego pracodawcy powstanie konieczność jego powołania.

Dodatkowo w celu usprawnienia przedmiotowych konsultacji zostanie wprowadzony ściśle określony termin na ich przeprowadzenie, tj. będą mogły trwać nie krócej niż 5 dni i nie dłużej niż 10 dni od dnia przedstawienia przez podmiot prawny projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych. Taka procedura wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia podania jej do wiadomości osób wykonujących pracę, w sposób przyjęty w danym podmiocie prawnym.

Właściwe korzystanie z ustanowionych kanałów zgłoszeń, a tym samym realizacja celów Dyrektywy, nie byłoby możliwe bez przekazania odpowiednich informacji w tym przedmiocie. Dlatego też podmiot prawny zostanie zobowiązany do przekazania informacji o procedurze zgłoszeń wewnętrznych osobie wykonującej pracę na rzecz podmiotu prawnego przed dopuszczeniem jej do pracy. Natomiast osobie ubiegającej się o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji, lub pełnienia służby podmiot prawny przekaże informację o procedurze zgłoszeń wewnętrznych wraz z rozpoczęciem rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego procedury zgłoszeń wewnętrznych przyjmuje się, że będzie dotyczyć wszystkich osób objętych zakresem ochrony w ustawie, co odpowiada szerokiemu katalogowi osób, które mogą dokonać zgłoszenia, zawartemu w art. 4 ust. 1–3 Dyrektywy.

W projekcie przyjęto, że przedmiotem regulacji ustawowej będzie określenie minimalnej treści procedury zgłoszeń wewnętrznych, która będzie zawierała ustalenia dotyczące w szczególności postanowień zawartych w art. 9 Dyrektywy, oraz system zachęt do korzystania z procedury zgłoszeń wewnętrznych (jako fakultatywny element tej procedury), a ponadto uregulowanie obowiązków podmiotu prawnego, które wynikają z art. 16 ust. 1, art. 18 ust. 2–4 Dyrektywy (tj. obowiązku zachowania poufności, ochrony danych osobowych oraz dokumentowania zgłoszeń), oraz możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowych. System zachęt nie oznacza materialnych zachęt w postaci np. nagród pieniężnych, ale mechanizmy polegające na zachęceniu pracownika do dokonania zgłoszenia wewnętrznego w postaci np. szkoleń z procedury wewnętrznej, informacji o zgłoszeniach.

# Art. 28

Art. 8 ust. 5 Dyrektywy przewiduje, że kanały dokonywania zgłoszeń mogą być także zapewniane zewnętrznie przez osobę trzecią. W takim przypadku warunki funkcjonowania takich kanałów (zabezpieczenia i wymogi, o których mowa w art. 9 ust. 1 Dyrektywy) stosuje się również do osób trzecich, którym powierzono obsługę kanału dokonywania zgłoszeń na rzecz podmiotu prawnego w sektorze prywatnym. Z przytoczonego przepisu Dyrektywy wynika zatem możliwość obsługiwania kanałów dokonywania zgłoszeń przez podmiot zewnętrzny inny niż podmiot prawny. Konieczne jest przy tym zachowanie wymogów określonych w Dyrektywie. Powyższe otwiera drogę do tego, aby realizacja obowiązku w zakresie funkcjonowania wewnętrznego kanału zgłoszeń była powierzana innym podmiotom i wiązała się ze świadczeniem usług w tym zakresie. Przy czym umowa o świadczenie takich usług będzie musiała spełniać wymogi art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679.

Art. 8 ust. 6 Dyrektywy przewiduje z kolei, że podmioty prawne w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich prowadzonych postępowań wyjaśniających. Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązków nałożonych na te podmioty przez Dyrektywę w zakresie zachowania poufności, przekazywania informacji zwrotnych oraz przeciwdziałania naruszeniu.

Natomiast art. 8 ust. 9 akapit trzeci Dyrektywy stanowi, iż państwa członkowskie mogą wprowadzić przepisy przewidujące, że wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń mogą być wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem że wspólne wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń są odrębne i niezależne od odpowiednich zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

Art. 28 ust. 5 projektowanej ustawy pozwoli na wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy samorządowej w procedurach wewnętrznych. Taka współpraca może objąć m.in. kupno systemu teleinformatycznego.

Projektowany przepis ma zatem na celu wprowadzenie do ustawy powyższych postanowień Dyrektywy, jednocześnie rozgraniczając uprawnienia poszczególnych administratorów w powyższych przypadkach, w zakresie przetwarzanych danych osobowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami RODO.

# Art. 29

Projektowana regulacja zapewnia wdrożenie art. 18 ust. 1 Dyrektywy, zgodnie z którą państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym oraz właściwe organy prowadziły rejestr wszystkich przyjętych zgłoszeń, zgodnie z wymogami w zakresie poufności przewidzianymi w art. 16. Zgłoszenia przechowuje się nie dłużej niż jest to konieczne i proporcjonalne, aby zapewnić zgodność z wymogami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie lub innymi wymogami ustanowionymi w prawie unijnym lub krajowym.

Podmiot prawny będzie zatem zobowiązany prowadzić rejestr zgłoszeń wewnętrznych oraz będzie administratorem danych zgromadzonych w tym rejestrze. Wpisu do rejestru będzie się dokonywało na podstawie zgłoszenia wewnętrznego. Ustawa określa także zakres danych, jakie mają znaleźć się w rejestrze, które będą mogły być przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub po zakończenia postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

Przedmiotowy rejestr będzie także zawierał wyszczególnione w projekcie ustawy dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób. Umożliwi to właściwe zarządzanie rejestrem oraz sprawne wyszukiwanie, oraz dokumentowanie faktu dokonania konkretnego zgłoszenia.

**Rozdział 4. Zgłoszenia zewnętrzne**

# Art. 30–50

*Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych i pojęcie organu publicznego*

Zgodnie z Dyrektywą (art. 11 ust. 1) „Państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych w związku z nimi i zapewniają tym organom odpowiednie zasoby.”.

Z kolei „właściwy organ” oznacza „organ krajowy wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń zgodnie z rozdziałem III Dyrektywy i przekazywania informacji zwrotnych osobie dokonującej zgłoszenia lub wyznaczony do wykonywania obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie, w szczególności w odniesieniu do działań następczych.” (art. 5 pkt 14 Dyrektywy).

Państwo członkowskie powinno wyznaczyć „organy właściwe do przyjmowania informacji na temat naruszeń” objętych zakresem Dyrektywy i do podejmowania działań następczych. Takimi organami mogą być „organy sądowe, regulacyjne lub nadzorcze mające kompetencje w odnośnych szczególnych dziedzinach lub organy o bardziej ogólnych kompetencjach na poziomie centralnym w ramach państwa członkowskiego, organy ścigania, organy antykorupcyjne lub rzecznicy praw obywatelskich” (motyw 64 Dyrektywy).

Wyznaczone organy powinny posiadać niezbędne uprawnienia w zakresie podjęcia działań następczych: oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz dalszych kroków, takich jak „wszczęcie dochodzenia wewnętrznego, postępowania wyjaśniającego, wniesienie oskarżenia lub podjęcie działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami”. Ewentualnie – powinny posiadać niezbędne uprawnienia do przekazania zgłoszenia do innego organu, który zweryfikuje zgłoszenie i zapewni podjęcie działań następczych (motyw 65 Dyrektywy).

„Gdy państwa członkowskie pragną ustanowić zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń na poziomie centralnym (…) powinny wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby przestrzegane były wymogi niezależności i autonomii” określone w Dyrektywie (motyw 65).

W odniesieniu do naruszeń art. 101 i art. 102 TFUE państwa członkowskie powinny wyznaczyć jako właściwe te organy, o których mowa w art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i art. 82 Traktatu (motyw 65 Dyrektywy). Powyższe odnosi się do organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego.

Dyrektywa (motywy 7–18) odnosi się ponadto do innych, już istniejących sektorowych rozwiązań w zakresie zgłaszania nieprawidłowości, na gruncie regulacji unijnych i krajowych, będących regulacjami o różnym charakterze i stopniu szczegółowości, w tym tzw. zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

Dodatkowo dyrektywa obejmuje także przepisy w zakresie organu wsparcia w sprawach zgłaszania naruszeń prawa. Odnośnie do zadań takiego organu Dyrektywa stanowi przede wszystkim o wsparciu sygnalistów, niemniej jednak włączenie do zadań takiego organu również przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych nie jest przez Dyrektywę wyłączone i również odpowiada wymogom Dyrektywy. W szczególności motyw 64 Dyrektywy, obok wskazania na inne organy, w tym wyspecjalizowane w szczególnych dziedzinach, stanowi m.in. o „organach o bardziej ogólnych kompetencjach na poziomie centralnym w ramach państwa członkowskiego” właściwych do przyjmowania informacji o naruszeniach. Motyw 65 Dyrektywy potwierdza z kolei możliwość ustanowienia zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń na poziomie centralnym, wskazując ponadto, że organy przyjmujące zgłoszenia, o ile same nie podejmują działań następczych, powinny posiadać uprawnienia do przekazania zgłoszenia do innego organu. Tym samym zadania ewentualnego krajowego organu wsparcia w sprawach zgłaszania naruszeń prawa mogą obejmować także przyjmowanie zgłoszeń.

Odnośnie do zgłoszeń zewnętrznych z treści Dyrektywy w szczególności wynika zatem, że:

* w zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych Dyrektywa przewiduje obowiązek funkcjonowania jednego lub większej liczby organów, przy czym wybór w tym zakresie leży po stronie państw członkowskich,
* wyznaczony organ lub organy muszą być przygotowane do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych obejmujących zakres przedmiotowy całej Dyrektywy (w ramach pojęcia „naruszenia prawa”),
* Dyrektywa przesądza o właściwym organie do przyjmowania zgłoszeń w przypadku organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego; istnieją też inne regulacje (unijne i krajowe) o zgłaszaniu nieprawidłowości, dla których postanowienia Dyrektywy będą miały uzupełniający charakter,
* sposób załatwienia przez jeden lub więcej organów to weryfikacja zgłoszeń i podjęcie działań następczych lub przekazanie do innego organu w celu podjęcia takich działań;
* ustanowienie zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń na poziomie centralnym powinno wiązać się z wprowadzeniem odpowiednich zabezpieczeń w celu zapewnienia, aby przestrzegane były wymogi niezależności i autonomii określone w Dyrektywie.

Biorąc powyższe pod uwagę, projekt ustawy opiera się na założeniu, że podobnie jak w przypadku wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń (procedura zgłoszeń wewnętrznych) w ustawie zostanie uregulowana procedura oraz rozwiązania organizacyjne dotyczące dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa do odpowiednich organów państwa (kanały dokonywania zgłoszeń „zewnętrzne” wobec podmiotu prawnego) wraz z obowiązkiem weryfikacji zgłoszeń oraz podjęcia działań następczych.

Zapewnione zostanie funkcjonowanie wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń, w przypadkach gdy będzie to uzasadnione specyfiką spraw i potrzebami w określonym obszarze działania organu publicznego. Z kolei powierzenie zadania przyjmowania zgłoszeń także jednemu organowi wsparcia zapewni pokrycie pełnego zakresu przedmiotowego zgłoszeń wymaganych Dyrektywą. Organowi wsparcia będzie powierzone przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych, w przypadku gdy sygnalista nie będzie mógł określić organu publicznego właściwego do przyjęcia zgłoszenia, tj. organu „wyspecjalizowanego” do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych w określonych dziedzinach. Zaletą ustanowienia takiego organu będzie uniknięcie luki, tj. braku wyspecjalizowanego organu do przyjmowania zgłoszeń o określonych naruszeniach przewidzianych w Dyrektywie.

Istnienie jednego organu wsparcia przyjmującego zgłoszenia we wskazanym powyżej przypadku będzie też korzystne z perspektywy sygnalisty, który dzięki omawianemu podejściu, często nie dysponując dostateczną wiedzą, nie będzie musiał znać szczegółowego zakresu działania instytucji publicznych właściwych do zajęcia się sprawą, zwłaszcza biorąc pod uwagę szeroki zakres przedmiotowy „naruszenia” w rozumieniu Dyrektywy.

*Rola Rzecznika Praw Obywatelskich*

Art. 20 ust. 3 Dyrektywy stanowi o „centrum informacyjnym lub jednym, wyraźnie określonym, niezależnym organie administracyjnym”, który mógłby być odpowiedzialny za udzielanie środków wsparcia („Środki wsparcia, o których mowa w niniejszym artykule, mogą być udzielane, w stosownych przypadkach, przez centrum informacyjne lub jeden, wyraźnie określony, niezależny organ administracyjny.”).

Do środków wsparcia Dyrektywa (w art. 20 ust. 1) zalicza:

– dostęp do informacji i porad,

– pomoc w kontaktach z organami chroniącymi przed działaniami odwetowymi,

– zaświadczenie o kwalifikowaniu się do objęcia ochroną – jeżeli to zostanie przewidziane w prawie krajowym,

– pomoc prawną, w tym w postępowaniach karnych i transgranicznych postępowaniach cywilnych, oraz doradztwo prawne.

W zakresie udzielania wsparcia zadania może zatem realizować jeden organ wsparcia (nie jest wymogiem, aby był on odpowiedzialny ze wszystkie środki). Implementacja musi jednak uwzględnić środki wsparcia z art. 20 Dyrektywy.

Odnośnie do zadań omawianego organu Dyrektywa stanowi przede wszystkim o wsparciu sygnalistów, niemniej jednak zadania krajowego organu wsparcia w sprawach zgłaszania naruszeń prawa mogą obejmować także przyjmowanie zgłoszeń (motyw 64).

W stosownych przypadkach dane kontaktowe centrum informacyjnego lub jednego niezależnego organu administracyjnego powinny być publikowane na „stronach internetowych w oddzielnej, łatwej do zidentyfikowania i łatwo dostępnej sekcji” przez właściwe organy (art. 13 lit. h).

Biorąc powyższe pod uwagę, projekt ustawy opiera się na założeniu, że wybranej instytucji publicznej powierzone zostaną zadania wynikające z powołanych wyżej przepisów Dyrektywy. Z projektowanej ustawy będzie wynikała dwojaka rola takiego organu – będzie to bowiem zarówno udzielanie informacji i wsparcia sygnalistom (z wyłączeniem ewentualnie zadań w zakresie wsparcia realizowanych przez inne organy), jak i przyjmowanie tzw. zgłoszeń zewnętrznych.

Zasadnicze znaczenie ma wybór istniejącej instytucji publicznej, której powierzona zostanie opisana wyżej rola i zadania. Jak ogólnie stanowi o tym Dyrektywa (motyw 64), w kontekście przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, takimi organami mogą być „organy sądowe, regulacyjne lub nadzorcze mające kompetencje w odnośnych szczególnych dziedzinach lub organy o bardziej ogólnych kompetencjach na poziomie centralnym w ramach państwa członkowskiego, organy ścigania, organy antykorupcyjne lub rzecznicy praw obywatelskich”.

Proponuje się, że ustawa powierzy powyższe zadania Rzecznikowi Praw Obywatelskich, zwanemu dalej „RPO”. Pełnienie tej roli przez RPO jest zasadne ze względu na fakt, iż przyjmowanie zgłoszeń łączyłoby się w tej instytucji z funkcją udzielania wsparcia i informacji sygnalistom. Za wyborem RPO przemawia fakt, że organ ten jest powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) stanowi, że RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. RPO współpracuje z innymi organami i instytucjami, m.in. z Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców, Europejskim Rzecznikiem Praw Człowieka. RPO posiada bogate doświadczenie w obszarze ochrony praw obywatelskich na poziomie prawa krajowego i międzynarodowego. Istnieje już także praktyka powierzania RPO zadań związanych ze szczególnymi obszarami ochrony praw obywateli – RPO wykonuje m.in. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji zgodnie z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

W zakresie wsparcia udzielanego przez RPO projektowane przepisy odzwierciedlają zadania wskazane w art. 20 ust. 1 Dyrektywy. Przyjmuje się, że będzie to w szczególności zapewnienie powszechnego dostępu do informacji (w szczególności przez stronę internetową) i porad na temat praw i środków ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie.

RPO udzieli sygnalistom informacji o organach, które w zakresie realizowanych zadań mogą podjąć działania służące ochronie przed działaniami odwetowymi. Przyjmuje się, że ze względu na wymóg „skuteczności” pomocy w kontaktach z odpowiednimi organami zaangażowanymi w ochronę przed działaniami odwetowymi (art. 20 ust. 1 lit. b Dyrektywy), uprawnienia RPO powinny obejmować, w odpowiednich przypadkach, także możliwość szerszego wsparcia w kontaktach z odpowiednimi organami, przynajmniej przez poinformowanie właściwych organów o dostrzeżonej konieczności objęcia sygnalisty ochroną.

W zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez RPO projektowane przepisy zakładają, że do jego zadań będzie należało przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach w dziedzinach objętych ustawą, wstępna weryfikacja zgłoszeń oraz ich przekazanie organom właściwym do podjęcia działań następczych. W ograniczonym zakresie, tj. jedynie co do wniosków ze wstępnej weryfikacji zgłoszenia, organ ten przekaże sygnaliście informacje zwrotne. RPO przede wszystkim zidentyfikuje organ publiczny właściwy do merytorycznego rozpatrzenia zgłoszenia i przekaże zgłoszenie do takiego organu w celu „wszczęcia dochodzenia wewnętrznego, postępowania wyjaśniającego, wniesienia oskarżenia lub podjęcia działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami” (por. motyw 65 Dyrektywy). Rodzaj działań następczych będzie związany zatem z charakterem naruszenia i będzie odpowiadał ogólnym uprawnieniom właściwego organu publicznego i procedurom stosowanym przez ten organ w przypadku stwierdzenia naruszeń danego rodzaju. Zgodnie z art. 20 ust. 1 lit. c Dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, osobom, o których mowa w art. 4 Dyrektywy, między innymi „*pomoc prawną w postępowaniach karnych i transgranicznych postępowaniach cywilnych zgodnie z dyrektywą (UE) 2016/1919 i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE (48) oraz, zgodnie z prawem krajowym, pomoc prawną w dalszych postępowaniach, a także doradztwo prawne lub inną pomoc prawną.*”[[9]](#footnote-10). Zwraca się w szczególności uwagę (motyw 99) na znaczący koszt, jaki dla osób dokonujących zgłoszenia sprzeciwiających się podjętym przeciwko nim działaniom odwetowym w drodze postępowania sądowego mogą stanowić związane z tym koszty sądowe, jeszcze przed zakończeniem postępowania, zwłaszcza jeżeli pozostają bezrobotne, co może stanowić konsekwencję zgłoszenia naruszenia.

Dyrektywa 2019/1937 nie przewiduje szczególnych warunków związanych ze stosowaniem przytoczonych wyżej dyrektyw 2016/1919 i 2008/52/WE, dlatego też środki przewidziane w krajowych przepisach implementujących te dyrektywy (pomoc prawna, w tym pomoc prawna z urzędu i warunki jej udzielania) oraz pozostałe rozwiązania w obszarze pomocy prawnej obowiązujące na gruncie przepisów krajowych ([Kodeks postępowania karnego,](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272854&qid=1622122581201) rozporządzenie Ministra Sprawiedli[w](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272855&qid=1622122581201)ości z dnia 23 czerwca 2015 [r.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272855&qid=1622122581201) w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy [w postępowaniu przyspieszonym](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272855&qid=1622122581201) (Dz. U. poz. 920)[,](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272855&qid=1622122581201) [ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499),](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272856&qid=1622122581201) u[stawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1860)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=NIM:272857&qid=1622122581201)) będą w odpowiednich przypadkach stosowane także wobec osób, które w myśl projektowanej ustawy będą traktowane jako sygnalista.

Dodatkowo do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich należeć będzie sporządzanie i przekazywanie do Komisji Europejskiej sprawozdania za dany rok kalendarzowy, na podstawie sprawozdań organów publicznych, zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 47 ust. 5). RPO będzie również corocznie przekazywał sprawozdania z wykonania ustawy do Sejmu i Senatu.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 3 projektowanej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich będzie właściwy do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń z dziedziny konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, które nie będą we właściwości pozostałych organów. Działania następcze podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich są wskazane w art. 31 ust. 2 projektowanej ustawy i wyszczególnione w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Środki finansowe na wypełnienia nowych zadań RPO w pierwszym roku obowiązywania ustawy wynikające z projektowanej ustawy zostaną przekazane z pozycji 56 Rezerwy ogólnej – na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania, budżetu państwa na rok 2024.

*Organ publiczny*

Mając na względzie dyspozycję zawartą art. 11 Dyrektywy, zgodnie z którą to państwo członkowskie wyznacza organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych w związku z nimi, proponuje się przyjąć, iż „organami publicznymi” w rozumieniu ustawy są 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 projektowanej ustawy (projektowany art. 2 pkt 6).

Każdy organ publiczny będzie zobowiązany do:

1. przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego;
2. dokonania wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego, która polegać będzie na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa oraz ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie należy – ustaleniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych;
3. rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu;
4. przekazania zgłoszenia zewnętrznego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż w terminie 30 dni, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych (jeżeli zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu) oraz poinformowania o tym sygnalistę;
5. podjęcia działania następczego z zachowaniem należytej staranności;
6. przekazania sygnaliście informacji zwrotnej (projektowany art. 33).

Należy w tym miejscu podkreślić, iż w zakresie nieuregulowanym do postępowania przed organami publicznymi będą stosowane odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (projektowany art. 50).

Warto więc przypomnieć, że na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Wypływający z tego przepisu obowiązek spoczywający na organie administracji w zakresie badania swej właściwości jest rozumiany nie tylko jako konieczność podjęcia odpowiednich czynności przed wszczęciem postępowania, ale rozciąga się także (a może przede wszystkim) na fazę prowadzenia postępowania na każdym jego etapie. Przestrzeganie przepisów o właściwości jest jednym z podstawowych obowiązków procesowych nałożonych na organy administracji. Świadczy o tym fakt, że zignorowanie przepisów o właściwości rodzi doniosłe skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności aktu wydanego z ich naruszeniem (art. 156 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Ustawodawca zdecydował bowiem, że orzeczenie wydane przez niewłaściwy w sprawie organ jest dotknięte tak istotną wadą, że nie może ostać się w obrocie, bez względu na trafność rozstrzygnięcia”.

Zważywszy, iż przepisy projektowanej ustawy nie będą przewidywały obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych, w celu skutecznego podjęcia działań następczych oraz przekazania informacji zwrotnej sygnalista będzie musiał podać adres korespondencyjny lub adres poczty elektronicznej, zaś w przypadku, w którym w zgłoszeniu nie zostanie wskazany adresu do kontaktu i nie będzie możliwe ustalenie tego adresu, organ publiczny zostanie zwolniony z obowiązków informacyjnych, przewidzianych w ustawie wobec sygnalisty (projektowany art. 35 ust. 2). W przypadku rozpatrywania zgłoszeń anonimowych nie będzie możliwe przekazanie informacji zwrotnej, chyba że kanał zgłoszeń przewiduje anonimowy kontakt z sygnalistą.

Organ publiczny będzie także zobowiązany do potwierdzenia otrzymania zgłoszenia na adres do kontaktu niezwłocznie (nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia), chyba że sygnalista wystąpił wyraźnie z odmiennym wnioskiem w tym zakresie lub organ publiczny ma uzasadnione podstawy, aby sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia zagroziłoby ochronie tożsamości sygnalisty (projektowany art. 37). Sytuacja, w której organ publiczny mógłby mieć uzasadnione podstawy, aby sądzić, że potwierdzenie zgłoszenia mogłoby grozić ujawnieniem tożsamości sygnalisty, mogłaby wystąpić, przykładowo, gdy sygnalista jako adres do kontaktu podał adres poczty elektronicznej z serwera pocztowego należącego do pracodawcy. W takiej sytuacji pracodawca ma możliwość uzyskania dostępu do treści korespondencji swojego pracownika, który na skutek dokonanego zgłoszenia byłby również sygnalistą.

Przy wykorzystaniu adresu do kontaktu organ publiczny będzie mógł także zwrócić się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje w zakresie przekazanych informacji, jakie mogą być w jego posiadaniu (projektowany art. 39 ust. 1).

Organ publiczny będzie przekazywał bez zbędnej zwłoki właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii Europejskiej informacje zawarte w zgłoszeniu w celu prowadzenia działań następczych w trybie stosowanym przez takie instytucje, organy lub jednostki, jeżeli będą to przewidywały przepisy odrębne (projektowany art. 39 ust. 4). Zgodnie bowiem z motywem 71 dyrektywy 2019/1937, jeżeli jest to przewidziane w prawie unijnym lub krajowym, właściwe organy powinny przekazywać sprawy lub istotne informacje na temat naruszeń instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, w tym – do celów niniejszej dyrektywy – OLAF i Prokuraturze Europejskiej (EPPO), bez uszczerbku dla możliwości zwrócenia się bezpośrednio do takich organów lub jednostek organizacyjnych przez osobę dokonującą zgłoszenia. Natomiast motyw 72 dyrektywy 2019/1937 wskazuje, iż w wielu dziedzinach polityki objętych zakresem przedmiotowym niniejszej dyrektywy istnieją mechanizmy współpracy, za pośrednictwem których właściwe organy krajowe wymieniają informacje i prowadzą działania następcze w związku z naruszeniami prawa Unii, które mają wymiar transgraniczny. Przykłady takich mechanizmów wskazuje ww. motyw.

Dodatkowo organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych będzie wydawał zaświadczenie na żądanie zgłaszającego, w którym potwierdzi, iż zgłaszający podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 (projektowany art. 38). Organ publiczny będzie wydawał zaświadczenie w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. W pozostałym zakresie odpowiednio będą stosowane przepisy działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zaświadczenie będzie wydawane, jeśli zostaną spełnione dwie przesłanki. Po pierwsze, informacja będzie musiała dotyczyć naruszenia prawa. Po drugie, informacja będzie musiała zostać uzyskana w kontekście związanym z pracą. Organ w postępowaniu w sprawie wydania zaświadczenia będzie więc w szczególności obowiązany do tego, aby nie potwierdzić, że sygnalista podlega ochronie, gdy zgłasza informacje o charakterze plotkarskim czy towarzyskim. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zaświadczenie jest aktem wiedzy organu, który je wydaje, a źródłem tej wiedzy są wszystkie zgromadzone przez organ dane, w tym w szczególności wynikające z posiadanych przez nich zbiorów, jak ewidencje, rejestry czy zbiory dokumentów. Oznacza to w szczególności, że organ nie wyda również zaświadczenia, jeśli z tych informacji wynika, że sygnalista nie spełnia przesłanek określonych w art. 6 projektowanej ustawy, tj. nie miał uzasadnionej podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa. Bez względu na tę okoliczność, w żadnym wypadku zaświadczenie nie stanowi źródła bezterminowej ochrony sygnalisty. Wskazać bowiem należy, że zaświadczenie wydawane jest według stanu wiedzy organu na datę jego wydania i cieszy się w tym zakresie domniemaniem prawdziwości, ale jest to domniemanie wzruszalne. Oznacza to w szczególności, że jeśli w późniejszym czasie zostanie wykazane, że sygnalista nie spełnia przesłanek określonych w art. 6 projektowanej ustawy, nie będzie przysługiwać mu ochrona, bez względu na treść uprzednio wydanego zaświadczenia.

Jeżeli informacja o naruszeniu będzie wniesiona jednocześnie jako zgłoszenie zewnętrzne oraz skarga w rozumieniu art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego, to organ publiczny będzie traktował takie zgłoszenie jako zgłoszenie zewnętrzne (projektowany art. 34 ust. 3). Takie rozwiązanie pozwoli uniknąć wątpliwości w zakresie kwalifikacji pisma jako skargi czy zgłoszenia zewnętrznego. Za pierwszeństwem kwalifikacji jako zgłoszenie zewnętrzne przemawia zakres ochrony przyznawany sygnaliście. Powyższe rozwiązanie będzie miało również zastosowanie w sytuacji wniesienia jednego pisma, które może zostać zakwalifikowane jako skarga i informacja o naruszeniu prawa.

Zgodnie z art. 42 projektowanej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich i organy publiczne przyjmują kanały zgłoszeń na potrzeby zgłoszeń zewnętrznych spełniające następujące warunki:

1. są niezależne od kanałów komunikacji wykorzystywanych w ramach zwykłej działalności tych organów;
2. zapewniają kompletność, poufność i integralność danych, w tym ich zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych;
3. pozwalają na przechowywanie informacji w sposób trwały w celu umożliwienia prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego.

W art. 42 ust. 2 projektowanej ustawy przewidziano możliwość wykorzystania istniejących kanałów komunikacji w roli kanałów zgłoszeń po spełnieniu przesłanek określonych w ust. 1. Spełnienie wymogu niezależności od kanałów komunikacji wykorzystywanych w ramach zwykłej działalności tych organów nie oznacza obowiązku ustanowienia nowego kanału komunikacji. Może to być np. dotychczas używana strona internetowa organu z nową zakładką dotyczącą ochrony sygnalistów.

Organ publiczny, zgodnie z wymogami wprowadzonymi przez Dyrektywę, będzie także zobowiązany do prowadzenia rejestru zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 46), sporządzania sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych i przekazania go do Rzecznika Praw Obywatelskich w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, za jaki jest sporządzane (projektowany art. 47), umieszczenia na swojej stronie podmiotowej, w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty, określonych ustawą informacji (projektowany art. 48) oraz przeprowadzania raz na trzy lata przeglądu procedury zewnętrznej oraz dostosowania tej procedury do wyników dokonanego przeglądu oraz nabytego doświadczenia (projektowany art. 49). Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi wzór sprawozdania przekazywanego do Rzecznika Praw Obywatelskich po zasięgnięciu jego opinii.

Ze względu na obowiązek składania corocznych sprawozdań do Rzecznika Praw Obywatelskich z danymi statystycznymi opracowanymi na podstawie prowadzonych rejestrów zgodnie z projektowanym art. 45, okres przechowywania tych danych przez 3 lata po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami, jest niezbędny i konieczny dla zrealizowania tego ustawowego obowiązku.

W przypadku wystąpienia sporu kompetencyjnego między organami publicznymi będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy określone w art. 22 i art. 23 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zaproponowane regulacje mają na celu realizację postanowień zawartych w art. 13–14 oraz art. 27 ust. 2 Dyrektywy.

**Rozdział 5. Ujawnienie publiczne**

Rozdział IV (art. 15) Dyrektywy określa zasady, na których może mieć miejsce ujawnienie publiczne kwalifikujące się do objęcia ochroną.

Na tle zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego, tj. w przypadku ,w którym Dyrektywa nie określa wzajemnego pierwszeństwa korzystania z tych trybów i pozostawia wybór sygnaliście (sygnalista może zgłosić informację o naruszeniu „po uprzednim dokonaniu zgłoszenia za pośrednictwem wewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń lub dokonując zgłoszenia od razu za pośrednictwem zewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń” – art. 10 Dyrektywy), zachowanie właściwej sekwencji działań sygnalisty ma częściowo znaczenie w przypadku ujawnienia publicznego. Ujawnienie publiczne będzie bowiem wiązało się z ochroną, gdy ujawniający dokona w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego, ale w odpowiedzi na zgłoszenie nie zostaną podjęte w terminie żadne odpowiednie działania. Należy podkreślić, że ujawnienie publiczne nie jest pożądanym zachowaniem, a sytuacją, która powinna mieć charakter wyjątkowy.

Jako brak odpowiednich działań w świetle Dyrektywy należy traktować przypadki, gdy w przewidzianym terminie brak jest informacji zwrotnej lub przeciwdziałania naruszeniu, na przykład, gdy informacja o naruszeniu nie została odpowiednio oceniona lub zbadana lub nie podjęto odpowiednich działań następczych. Trafność działań następczych należy oceniać według obiektywnych kryteriów, będzie ona zależeć zatem od okoliczności każdej sprawy i od charakteru przepisów, które zostały naruszone (motyw 79 Dyrektywy).

Wyjątek, gdy wymóg wcześniejszego zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego nie musi być zachowany, stanowią przypadki, w których osoba ma uzasadnione podstawy, aby sądzić, że: (i) naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, na przykład w przypadku sytuacji wyjątkowej lub ryzyka wystąpienia nieodwracalnej szkody; lub (ii) w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić jej będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zmowy między organem a sprawcą naruszenia, lub udziału organu w naruszeniu.

Dyrektywa (art. 15 ust. 2) przewiduje ponadto, że jej przepisów o ujawnieniu publicznym nie stosuje się, gdy osoba ujawnia informacje bezpośrednio do prasy zgodnie z przepisami krajowymi ustanawiającymi system ochrony w związku z wolnością wypowiedzi i informacji.

Wdrożenie powyższych postanowień Dyrektywy następuje w rozdziale 5 projektu ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 53 przepisów dotyczących ujawnienia publicznego nie stosuje się w przypadku, w którym informacja o naruszeniu prawa zgłoszona została bezpośrednio do prasy – wówczas zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, m.in. art. 15 – określający tajemnicę dziennikarską, zgodnie z którą autorowi materiału prasowego przysługuje prawo zachowania w tajemnicy swego nazwiska. Natomiast dziennikarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również innych osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych; wszelkich informacji, których ujawnienie mogłoby naruszać chronione prawem interesy osób trzecich.

Osoba zgłaszająca informację bezpośrednio do prasy bez ujawniania swojej tożsamości nie korzysta ze statusu sygnalisty, z uwagi na brak spełnienia przesłanek wskazanych w projekcie ustawy. W takiej sytuacji osoba informująca prasę będzie podlegać ochronie wyłącznie na podstawie prawa prasowego. Takie rozwiązanie ma na celu zapewnienie nieograniczania wolności prasy, która jest zagwarantowana w art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, – rolą prasy jest bowiem informowanie m.in. o naruszeniach prawa.

**Rozdział 6. Przepisy karne**

Zakresem ustawy objęte zostaną sankcje odpowiednio do wymogów art. 23 Dyrektywy z tytułu naruszenia określonych ustawą obowiązków w zakresie zgłaszania i ujawniania naruszeń prawa oraz podejmowania działań odwetowych.

Karalne będzie uniemożliwianie lub istotne utrudnianie dokonania zgłoszenia (wraz z typem kwalifikowanym polegającym na zastosowaniu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu), podejmowanie działań odwetowych (wraz z typem kwalifikowanym polegającym na działaniu w sposób uporczywy) oraz ujawnienie tożsamości osoby, która dokonała zgłoszenia, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą.

Natomiast po stronie sygnalisty lub ujawniającego karalne będzie dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, jeżeli wiedział on, iż do naruszenia prawa nie doszło.

Dodatkowo wprowadza się wykroczenie polegające na braku ustanowienia procedury zgłoszeń wewnętrznych albo ustanowieniu takiej procedury z naruszeniem wynikających z ustawy wymogów.

Proponuje się zróżnicowane sankcje, w zależności od dolegliwości danego naruszenia dla osoby, która go doświadczyła. Co do zasady, wprowadza się, w zależności od przypadku, karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności. Natomiast łagodniejszy rodzaj kary (kara grzywny) jest przewidziany w przypadku wykroczenia.

**Rozdział 7. Przepisy przejściowe i przepis końcowy**

Zakłada się, że sprawozdania, do których jest zobowiązany Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organy publiczne za rok 2024, będą sporządzane za okres od dnia rozpoczęcia przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych do końca roku kalendarzowego. Pierwsze sprawozdanie zostanie przekazane Sejmowi, Senatowi i Komisji Europejskiej nie później niż 31 grudnia roku następującego po roku, w którym ustawa weszła w życie.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów rozdziału 4, które wejdą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Zaproponowane rozwiązanie oznacza, iż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy wejdą w życie m.in. przepisy:

* dotyczące obowiązku ustanowienia przez podmioty prawne wewnętrznych kanałów zgłoszeń,
* dotyczące ochrony sygnalistów,
* karne.

Natomiast RPO oraz ograny publiczne będą zobowiązane do utworzenia zewnętrznych kanałów zgłoszeń w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (czyli w okresie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia). W związku z powyższym również obowiązek wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 8 – tj. umieszczenie w procedurze zgłoszeń wewnętrznych zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej – również wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

W związku z art. 66–68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236) należy zaznaczyć, że projektowana ustawa, nakładając nowe obowiązki na przedsiębiorców, będzie miała wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Projektowana ustawa ogranicza się jednak tylko do nałożenia obowiązków niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanej Dyrektywy.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348). Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. W trybie ww. ustawy zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, na etapie opiniowania projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, zgłosiła Kancelaria Doradcza Solski&Partnerzy sp. z o.o. Podmiot ten nie wywarł wpływu na prace legislacyjne nad projektem ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Przewidywane w projekcie rozwiązania nie stanowią zagrożeń korupcyjnych.

1. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2022. [↑](#footnote-ref-2)
2. Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018–2019. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2022 roku. [↑](#footnote-ref-4)
4. Tomasz Henryk Grzegorczyk, *Komentarz do art. 304 Kodeksu postępowania karnego*, Lex Omega. [↑](#footnote-ref-5)
5. Jak wskazuje się na przykład w wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 29 stycznia 2016 roku (III APa 12/15) *„W sprawie o dyskryminację dochodzi bowiem do zmiany rozkładu ciężaru dowodu, a modyfikacja w tym zakresie, określona w art. 183b § 1 k.p., polega na zwolnieniu pracownika z konieczności udowodnienia twierdzeń o jego dyskryminacji. Pracownik powinien jednak wskazać fakty, uprawdopodobniające zarzut nierównego traktowania w zatrudnieniu, i wówczas na pracodawcę przechodzi ciężar dowodu, że kierował się obiektywnymi powodami.”.* [↑](#footnote-ref-6)
6. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podana pracownikowi przyczyna wypowiedzenia powinna być prawdziwa i konkretna (uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85 OSNCP 1985, nr 11, poz. 164). Ponadto Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż „podanie w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny pozornej (nieprawdziwej, nierzeczywistej, nieistniejącej) jest równoznaczne z brakiem wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, co oznacza, że wypowiedzenie jest nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 Kodeksu pracy. Taki sam skutek wywołuje ocena, że przyczyna wypowiedzenia co prawda istniała, ale była – ze względu na jej wagę lub charakter – niewystarczająca dla skutecznego dokonania wypowiedzenia” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., III PK 34/09, LEX nr 560866). [↑](#footnote-ref-7)
7. zob. Anna Wojciechowska-Nowak „Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011 r. http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci\_raport\_20110415.pdf [↑](#footnote-ref-8)
8. Zob[. https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_pl) [↑](#footnote-ref-9)
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych. [↑](#footnote-ref-10)