

# Legislacyjny rollercoaster

## Ustawa o ochronie sygnalistów

### W TYM WYDANIU:

- Czego dotyczy ustawa o ochronie sygnalistów? 1
- Kto jest zobowiązany do wdrożenia procedur? 1
- Co może być przedmiotem zgłoszenia? 2
- Kto może być sygnalistą? 2
- Procedura zgłoszeń wewnętrznych 3
- Problem z podmiotami odpowiedzialnymi za przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych 4
- Możliwość współdzielenia zasobów i określenia wspólnych zasad przyjmowania zgłoszeń przez grupy kapitałowe oraz podmioty prawne z sektora prywatnego 5
- Ochrona danych osobowych w procedurze zgłoszeń naruszeń 6



Jakub Pawłowski

# Sygnaliści - blaski i cienie nowej ustawy

Po blisko 3 latach prac legislacyjnych, 24 czerwca 2024 r. w Dzienniku Ustaw opublikowana została ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów, która implementuje do polskiego prawa dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Nowe przepisy zaczną obowiązywać już 25 września 2024 r.

Prace nad ustawą ws. sygnalistów można z przymrużeniem oka określić legislacyjnym rollercoaster'em. W pewnym momencie można było już stracić rachubę co do kolejnych projektów ustaw. Niestety długość procesu legislacyjnego i ilość opracowanych projektów ustaw jest odwrotnie proporcjonalna do jakości ostatecznie uchwalonej ustawy. Literalne brzmienie przepisów nie tylko pozostawia wiele do życzenia w zakresie precyzji, ale również budzi wiele wątpliwości w zakresie zgodności ustawy z implementowaną dyrektywą.

## Czego dotyczy ustawa o ochronie sygnalistów?

Głównym celem unijnej dyrektywy, a w ślad za nią również uchwalonej ustawy jest uregulowanie ram prawnych ochrony osób zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa, czyli właśnie sygnalistów.

Ustawa określa m.in.:

- warunki objęcia ochroną sygnalistów,
- środki ochrony sygnalistów zgłaszających,
- zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych.

- zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych.



## Kto jest zobowiązany do wdrożenia procedur?

Ustawa określa dwa rodzaje zgłoszeń, których mogą dokonywać sygnaliści:

- zgłoszenia wewnętrzne,
- zgłoszenia zewnętrzne.

Rodzaje zgłoszeń determinują rodzaje podmiotów prawnych, które, przy spełnieniu dodatkowych przesłanek, są zobowiązane do przyjęcia stosownych procedur:

- w przypadku zgłoszeń wewnętrznych są podmioty prawne, do których zalicza się podmioty prywatne (tj. osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawną lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, lub pracodawców, jeżeli nie są podmiotami publicznymi) oraz podmioty publiczne (tj. podmioty wskazane w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego)
- w przypadku zgłoszeń zewnętrznych są to Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organy publiczne, przez które należy rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu

terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy.



## Co może być przedmiotem zgłoszenia?

Przedmiotem zgłoszenia może naruszenie prawa, tj. działanie lub zaniechanie niezgodę z prawem lub mające na celu obejście prawa. Ustawa jednocześnie wskazuje dziedziny prawa, których zgłoszenie może dotyczyć.

Warto zwrócić uwagę, że ustawa określa szerszy zakres przedmiotowy „naruszenia prawa” niż zakres przedmiotowy dyrektywy. Przepisy chroniące sygnalistów będą miały bowiem zastosowanie nie tylko do naruszeń prawa przewidzianych przez dyrektywę (akty prawne wymienione w załączniku do dyrektywy), 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.

Ponadto ustawa rozszerza potencjalny zakres zgłoszeń o konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, korupcję.

Ustawowa definicja naruszenia prawa nie jest tym samym ograniczona do przypadków, gdy w danym obszarze prawa naruszenie jest regulowane wyłącznie określonym aktem prawa unijnego lub implementującym go aktem prawa krajowego.

Podmiot prawny może dodatkowo w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych przewidzieć możliwość zgłaszania informacji o naruszeniach dotyczących obowiązujących w tym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione przez podmiot prawny na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne.

## Kto może być sygnalistą?

Sygnalistą może być każda osoba, która zgłasza informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. Przez kontekst z kolei należy rozumieć przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych.

Ustawa jednocześnie egzemplifikuje, czyli wskazuje, kto w szczególności może być sygnalistą i zalicza do tego grona m.in.: pracownika, pracownika



tymczasowego, osobę świadczącą pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedsiębiorcę, akcjonariusza czy wspólnika.

## Procedura zgłoszeń wewnętrznych

Jak wskazano powyżej, do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych zobowiązane są podmioty prawne. Ustawa precyzuje, że procedurę zgłoszeń wewnętrznych powinny przyjąć podmioty, które według stanu na dzień 1 stycznia lub 1 lipca danego roku wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50 osób. Co istotne, do limitu 50 osób wlicza się nie tylko pracowników, lecz również osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy.

Ustawa określa obligatoryjne i fakultatywne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy, procedura zgłoszeń wewnętrznych określa następujące elementy obligatoryjne:

- wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, lub podmiot zewnętrzny, upoważnione przez podmiot prawny do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych;
- sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę wraz z jego adresem korespondencyjnym lub adresem poczty elektronicznej, zwanymi dalej "adresem do kontaktu";
- bezstronną wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, upoważnione do podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia wewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej; funkcję tę może pełnić wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba, o których mowa w pkt 1, jeżeli zapewniają bezstronność;
- tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo (warto pamiętać, że nie ma obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych!);
- obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia

zgłoszenia wewnętrznego w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać potwierdzenie;

- obowiązek podjęcia, z zachowaniem należytej staranności, działań następczych przez wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę, o których mowa w pkt 3;
- maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego lub - w przypadku nieprzekazania potwierdzenia, o którym mowa w pkt 5 - 3 miesięcy od upływu 7 dni od dnia dokonania zgłoszenia wewnętrznego, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać informację zwrotną;
- zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz - w stosownych przypadkach - do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

## Problem z podmiotami odpowiedzialnymi za przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych

Jak wskazano na wstępie, ustawa niestety nie jest doskonała i w niektórych aspektach literalna wykładnia przepisów prowadzi do nieakceptowalnych wniosków. Jednym z takich obszarów są przepisy ustawy regulujące podmioty odpowiedzialne za przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych.

W ustawie przyjęto (art. 25 ust. 1 pkt 1), że do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych może być upoważniona:

- wewnętrzna jednostka organizacyjna lub
- osoba w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, lub
- podmiot zewnętrzny (art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy)



W tym zakresie ustawa zasadniczo powieliła regulacje wynikające z dyrektywy, jednak należy zwrócić uwagę, że dyrektywa wskazuje jedynie, że kanały dokonywania zgłoszeń mogą być zapewniane zewnętrznie przez osobę trzecią, co należy interpretować w świetle motywu 54, zgodnie z którym: „Do przyjmowania zgłoszeń naruszeń w imieniu podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym mogą również zostać upoważnione osoby trzecie, pod warunkiem że zapewniają należyte gwarancje poszanowania niezależności, poufności, ochrony danych i zachowania tajemnicy. Takimi osobami trzecimi mogą być dostawcy platform na potrzeby zgłoszeń zewnętrznych, zewnętrzni doradcy, audytorzy, przedstawiciele związków zawodowych lub przedstawiciele pracowników.”

w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego), jeżeli zapewniają bezstronność.

Porównanie literalnego brzmienia art. 25 ust. 1 pkt 1 i art. 25 ust. pkt 3 ustawy prowadzi do wniosku, że do podejmowania działań następczych – praktycznie w jakimkolwiek zakresie – nie może zostać upoważniony podmiot zewnętrzny, co stoi w sprzeczności z przepisami i celem dyrektywy.



Tymczasem ustawa wskazuje, że podmiot zewnętrzny może być jedynie upoważniony do przyjmowania zgłoszeń, co w porównaniu brzmieniem art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy wydaje się nieuzasadnione i sprzeczne z dyrektywą. W art. 25 ust. 1 pkt 3 przyjęto bowiem, że do podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia wewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej można upoważnić:

- bezstronną wewnętrzną jednostką organizacyjną,
- lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, przy czym funkcję tę może pełnić wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba, o których mowa w art. 25 ust. pkt 1 (tj. osoba

## **Możliwość współdzielenia zasobów i określenia wspólnych zasad przyjmowania zgłoszeń przez grupy kapitałowe oraz podmioty prawne z sektora prywatnego**


Warto również zwrócić uwagę na wadliwą implementację w zakresie współdzielenia zasobów i określenia wspólnych zasad przyjmowania zgłoszeń przez grupy kapitałowe oraz podmioty prawne z sektora prywatnego.

Dyrektywa dopuszcza współdzielenie zasobów w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich

## Ochrona danych osobowych w procedurze zgłoszeń naruszeń

Jednym z najistotniejszych aspektów ustawy o ochronie sygnalistów są gwarancje dotyczące poufności ich danych osobowych. W tym aspekcie ustawodawca również nie ustrzegł się niedociągnięć. Jednym z podstawowych mankamentów jest brak uregulowania podstaw prawnych przetwarzania danych osobowych. Chociaż ustawa odnosi się do przetwarzania danych osobowych, w tym w szczególności w art. 8 i art. 27, to nie precyzuje podstaw prawnych przetwarzania danych osobowych tak sygnalisty, jak i osób, których dotyczy zgłoszenie, osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, osób powiązanych z sygnalistą, ale także świadków i innych osób. Należy zwrócić uwagę, że brak podstaw prawnych odnosi się tak do przetwarzania danych osobowych zwykłych, danych szczególnej kategorii oraz danych dotyczących wyroków skazujących. Ta ostatnia kategoria danych osobowych jest szczególnie problematyczna, ponieważ zgodnie z art. 10 RODO przetwarzania danych osobowych dotyczących wyroków skazujących wolno dokonywać wyłącznie pod nadzorem władz publicznych lub jeżeli przetwarzanie jest dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Ustawa o ochronie sygnalistów nie zawiera jakichkolwiek podstaw prawnych w tym zakresie, zatem i przetwarzanie takich danych będzie w praktyce niemożliwe.

Problematyczne na gruncie ustawy może być również spełnianie obowiązków informacyjnych wobec osób, których dotyczy zgłoszenie (czyli osób, które potencjalnie mogły się dopuścić naruszenia). Ustawa nie wyłącza bowiem obowiązku przekazania takim osobom informacji o przetwarzaniu ich danych osobowych, zatem, co do zasady, prędzej czy później takim osobom będzie trzeba przekazać klauzulę informacyjną. Jest to o tyle problematyczne, że w niektórych przypadkach przekazania osobie, której dotyczy zgłoszenie informacji o przetwarzaniu jej danych osobowych, na którymkolwiek etapie rozpatrywania zgłoszenia, może utrudnić lub nawet uniemożliwić rozpatrzenie zgłoszenia, a w skrajnych przypadkach może zagrażać sygnaliście.



prorowadzonych postępowań wyjaśniających przez podmioty prawne w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników. Tymczasem ustawa wskazuje, że podmioty prywatne, na rzecz których wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 osób, mogą na podstawie umowy ustalić jedynie wspólne zasady dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego. To zaś, jak się wydaje, stanowi nieuzasadnione ograniczenie względem przepisów dyrektywy i stoi w sprzeczności z jej celem.

Ustawa jednocześnie wskazuje, że podmioty prywatne należące do grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 594) mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą. Przepis ten nie znajduje podstaw w przepisach dyrektywy, a ponadto jego literalne brzmienie sugeruje, że w przypadku grup kapitałowych nie znajduje zastosowania przedział zatrudnienia od 50 do 249 pracowników, co stoi w sprzeczności z art. 8 ust 6 dyrektywy.



Newsletter RODO

Lipiec 2024 nr 8/2024

Dziękujemy za przeczytanie  
naszego newslettera!

Masz pytania?

SKONTAKTUJ SIĘ Z NAMI