



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

# Spółeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)





# Spółeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów

przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Fundacją „Akademia Antykorupcyjna”, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Instytut Spraw Publicznych, Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność” 80 i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO forumIdei



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

**Opracowanie redakcyjne:** Agnieszka Łodzińska

**Korekta i redakcja:** Joanna Liczner

**Projekt graficzny:** hopa studio

**Okładka:** Teresa Oleszczuk

**Skład:** TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-67750-65-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2024

# Spis treści

---

Wstęp	7
Społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów	9
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – wersja opisowa	45
Uzasadnienie	51
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – wersja z odesłaniami	95
Wybrane (kluczowe) różnice między projektem rządowym w wersji przedłożonej przez Ministrę Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (UC1) a projektem społecznym	101



# Wstęp

---

Przedstawiamy społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów. Został on przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Fundacją „Akademia Antykorupcyjna”, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Instytut Spraw Publicznych, Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność” 80 i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

Pierwsza wersja projektu powstała na przełomie 2018 i 2019 r. Była ona szeroko konsultowana na etapie tworzenia zarówno założeń, jak i przyjętych rozwiązań normatywnych. W ramach konsultacji i publicznego wysłuchania na Uniwersytecie Warszawskim zgłoszono ponad 100 komentarzy. Uwagi do projektu przekazały także międzynarodowe organizacje zajmujące się ochroną sygnalistów, w tym Transparency International i Whistleblowing International Network. Projekt spotkał się z pozytywną reakcją m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, który objął patronatem wysłuchanie, oraz środowisk prawniczych, biznesowych i pozarządowych. Ostateczna wersja projektu została przedstawiona w 2019 r. ówczesnemu rządowi Zjednoczonej Prawicy, jednak nie spotkała się z jego zainteresowaniem.

Obecnie przygotowaliśmy nową wersję projektu. Uwzględnia on zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach, w tym wymogi związane z wdrażaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Projekt może stanowić dobrą podstawę wdrożenia tej dyrektywy – przypominamy, że termin jej wdrożenia minął już w grudniu 2021 r.

W treści projektu społecznego uwzględniono w szczególności:

- obowiązki wynikające z dyrektywy 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej,
- wnioski z konsultacji społecznego projektu ustawy przeprowadzonych przez Fundację im. Stefana Batorego w latach 2018–2020,

- przebieg dotychczasowego procesu legislacyjnego (2021–2023), w tym treść uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania rządowego projektu ustawy, a także treść uwag i zastrzeżeń zgłaszanych na późniejszych etapach rządowego procesu legislacyjnego,
- analizy rozwiązań przyjętych w prawodawstwie krajowym innych państw członkowskich Unii Europejskiej.



# Spółeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów

---

Projekt z dnia 24 stycznia 2024 r.

## USTAWA

z dnia ...

### o ochronie sygnalistów<sup>1, 2</sup>

Rozdział 1.

#### Przepisy ogólne

**Art. 1.** Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb zgłaszania naruszeń, o których informacje powzięto w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową;
- 2) zakres i środki ochrony sygnalistów;
- 3) minimalne warunki, jakie powinny spełniać procedury zgłoszeń wewnętrznych;
- 4) zasady dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych;
- 5) minimalne warunki, jakie powinny spełniać procedury przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych;

---

1 Niniejsza ustawa wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz.U.E.L. 305 z 26.11.2019, s. 17, Dz.Urz.U.E.L. 347 z 20.10.2020, s. 1 oraz Dz.Urz.U.E.L. 265 z 12.10.2022, s. 1).

2 Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

- 6) zasady dokonywania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych;
- 7) zasady dokonywania publicznego ujawnienia naruszenia;
- 8) zakres odpowiedzialności z tytułu naruszenia przepisów ustawy.

**Art. 2.** W rozumieniu niniejszej ustawy użyte określenia oznaczają:

- 1) „dobra wiara” – przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji, uzasadnione okolicznościami danego przypadku;
- 2) „działania następcze” – działania podejmowane przez odbiorcę zgłoszenia w celu oceny prawdziwości informacji o naruszeniu zawartych w zgłoszeniu oraz, w stosownych przypadkach, w celu zaradzenia temu naruszeniu, w tym dochodzenie wewnętrzne, postępowanie wyjaśniające, złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, działania podejmowane w celu odzyskania środków lub zamknięcie procedury;
- 3) „działania odwetowe” – wszelkie działania lub zaniechania podejmowane w związku z dokonaniem zgłoszeniem, których bezpośrednim lub pośrednim celem lub skutkiem jest wyrządzenie szkody lub krzywdy sygnaliście, w tym pogorszenie jego sytuacji w kontekście zawodowym;
- 4) „informacje zwrotne” – przekazane sygnaliście informacje na temat planowanych lub podjętych działań następczych i ich uzasadnienie, a także, gdy to możliwe, informacje na temat przewidywanych wyników tych działań;
- 5) „kontekst zawodowy” – przeszłe, obecne lub przyszłe stany faktyczne związane z:
  - a) wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług,
  - b) pełnieniem funkcji w organizacji lub na jej rzecz,
  - c) pełnieniem służby w organizacji– w ramach których uzyskano informację o naruszeniu;
- 6) „naruszenie” – wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zbiorów zasad postępowania wydanych przez organy władzy publicznej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji i wynikających z wiążących kodeksów dobrych praktyk, w szczególności:
  - a) przestępstwa,

- b) wykroczenia przeciwko prawom pracownika, o których mowa w dziale 13. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465),
  - c) czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - d) czyny stanowiące delikty dyscyplinarne,
  - e) czyny nieuczciwej konkurencji lub nieuczciwe praktyki rynkowe,
  - f) czyny, które są zagrożone administracyjną karą pieniężną,
  - g) działania lub zaniechania mające na celu obejście powszechnie obowiązujących przepisów prawa,
  - h) naruszenia obowiązujących w organizacji regulaminów lub procedur wewnętrznych,
  - i) naruszenia przyjętych kodeksów etycznych lub innych wiążących organizację kodeksów dobrych praktyk,
  - j) naruszenia zbiorów zasad dotyczących dobrych praktyk i standardów postępowania wydanych przez organy władzy publicznej w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa,
  - k) działania zmierzające do zatajenia wystąpienia naruszeń, w tym w szczególności ukrycia lub zniszczenia dowodów;
- 7) „osoba powiązana z sygnalistą” – osoba fizyczna, która może doświadczyć działań odwetowych w kontekście zawodowym w związku z dokonaniem zgłoszenia przez sygnalistę, ze względu na relację z sygnalistą, w szczególności jego współpracownik lub członek rodziny;
- 8) „organizacja” – podmiot prywatny lub podmiot publiczny;
- 9) „organ publiczny” – naczelny lub centralny organ administracji rządowej, terenowy organ administracji rządowej oraz inne organy państwowe, z wyłączeniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka oraz regionalnych izb obrachunkowych, obowiązany do podjęcia odpowiednich działań w związku ze zgłoszeniem zewnętrznym;
- 10) „podmiot, którego dotyczy zgłoszenie” – organizacja lub osoba fizyczna wskazana w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako sprawca naruszenia;
- 11) „podmiot prywatny” – osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości

prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli nie są podmiotami publicznymi;

- 12) „podmiot publiczny” – jednostka sektora finansów publicznych, a także inna państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej;
- 13) „udzielenie pomocy w dokonaniu zgłoszenia” – świadome umożliwienie lub ułatwienie innej osobie dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, w szczególności:
  - a) dostarczenie informacji lub dowodów dotyczących naruszenia,
  - b) udzielenie informacji o trybie złożenia zgłoszenia i pomocy prawnej,
  - c) nakłanianie do dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, wywołanie tych działań lub umocnienie zamiaru ich dokonania;
- 14) „ujawnienie publiczne” – podanie w dobrej wierze do wiadomości publicznej informacji na temat naruszenia;
- 15) „wyznaczona jednostka” – jednostka organizacyjna odpowiedzialna za przyjmowanie zgłoszeń naruszenia zgodnie z obowiązującą w organizacji procedurą zgłoszeń wewnętrznych;
- 16) „wyznaczona osoba” – osoba odpowiedzialna za przyjmowanie zgłoszeń naruszenia zgodnie z obowiązującą w organizacji procedurą zgłoszeń wewnętrznych;
- 17) „zgłoszenie” – ustne lub pisemne przekazanie informacji o naruszeniu lub informacji uzasadniających jego podejrzenie, powziętych przez sygnalistę w związku z kontekstem zawodowym, dokonane w dobrej wierze:
  - a) wyznaczonej osobie lub jednostce w ramach organizacji (zgłoszenie wewnętrzne),
  - b) organowi publicznemu lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich (zgłoszenie zewnętrzne).

**Art. 3. 1.** Sygnalistą jest osoba fizyczna, która w związku z kontekstem zawodowym:

- 1) dokonała zgłoszenia naruszenia lub ujawnienia publicznego w trybie określonym w ustawie;
- 2) udzieliła pomocy w dokonaniu zgłoszenia naruszenia lub ujawnienia publicznego przez inną osobę.

2. Zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, może dokonać osoba fizyczna, niezależnie od podstawy zatrudnienia lub charakteru stosunku prawnego łączącego ją z organizacją, w tym w szczególności:

- 1) pracownik;
- 2) pracownik tymczasowy;
- 3) osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- 4) przedsiębiorca;
- 5) akcjonariusz lub wspólnik, w tym wspólnik spółki cywilnej;
- 6) członek organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
- 7) osoba świadcząca pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- 8) stażysta;
- 9) wolontariusz;
- 10) praktykant;
- 11) funkcjonariusz, w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r., poz. 1280, 1429 i 1834);
- 12) żołnierz w rozumieniu art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 2305 oraz z 2023 r., poz. 347, 641, 1615, 1834 i 1872).

3. Zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, osoba, o której mowa w ust. 2, może dokonać także po ustaniu stosunku łączącego ją z organizacją, której zgłoszenie dotyczy, albo przed jego nawiązaniem, jeżeli informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji, konkursu lub innych negocjacji poprzedzających nawiązanie stosunku prawnego.

**Art. 4.** Przepisów ustawy nie stosuje się do informacji objętych:

- 1) tajemnicą notarialną, adwokacką lub radcy prawnego;
- 2) tajemnicą lekarską;
- 3) tajemnicą narady sędziowskiej;
- 4) postępowaniem karnym – w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności.

**Art. 5. 1.** Organizacja, Rzecznik Praw Obywatelskich albo organ publiczny, po otrzymaniu zgłoszenia, przetwarza dane osobowe w zakresie niezbędnym do przyjęcia zgłoszenia lub podjęcia ewentualnego działania następczego. Dane osobowe, które nie mają znaczenia dla rozpatrywania zgłoszenia, nie są zbierane, a w razie przypadkowego zebrania zostają niezwłocznie usunięte. Usunięcie tych danych osobowych następuje w terminie 14 dni od chwili ustalenia, że nie mają one znaczenia dla sprawy.

2. Przepisu art. 14 ust. 2 lit. f rozporządzenia 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 4.05.2016 r., s. 1, z późn. zm.<sup>3</sup>), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, nie stosuje się, chyba że sygnalista nie spełnia warunków wskazanych w art. 3.

3. Przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 w zakresie przekazania informacji o źródle pozyskania danych osobowych nie stosuje się, chyba że sygnalista nie spełnia warunków wskazanych w art. 3.

4. Dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem zgłoszenia zewnętrznego oraz dokumenty związane z tym zgłoszeniem są przechowywane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przez okres 12 miesięcy po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

5. Dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem zgłoszenia lub podjęciem działań następczych oraz dokumenty związane z tym zgłoszeniem są przechowywane przez organizację oraz organ publiczny przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych

---

<sup>3</sup> Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz.Urz.UE.L. 127 z dnia 23 maja 2018 r., s. 2 oraz Dz.Urz.UE.L. 74 z dnia 4 marca 2021 r., s. 35.

lub zakończono działania następcze, albo po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 4 i 5, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja i organ publiczny usuwają dane osobowe oraz niszczą dokumenty związane z tym zgłoszeniem po upływie okresu przechowywania. Przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r., poz. 164) nie stosuje się.

7. Przepisu ust. 6 nie stosuje się, jeżeli dokumenty związane ze zgłoszeniem stanowią część akt postępowań przygotowawczych lub spraw sądowych albo sądu-administracyjnych.

**Art. 6. 1.** Przepisy ustawy nie wyłączają stosowania przepisów odrębnych przewidujących szczególnie tryb zgłaszania naruszeń, w tym w szczególności obowiązku zbierania zgłoszeń naruszeń, o których mowa w:

- 1) przepisach aktów normatywnych ustanowionych przez instytucje Unii Europejskiej, wymienionych w części II załącznika do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, zwanej dalej „dyrektywą 2019/1937”;
- 2) art. 9 oraz art. 133a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 2488);
- 3) art. 135a i art. 135c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 2110);
- 4) art. 237a i art. 237b ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 681, 825, 1723 i 1941);
- 5) art. 3a i 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 188 i 1723);
- 6) art. 97d ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2554 oraz z 2023 r., poz. 825 i 1723);
- 7) art. 25e, art. 83a ust. 1a, art. 131m z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 646, 825, 1723 i 1941);

- 8) art. 117c i art. 174e ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633, 1669 i 2029);
- 9) art. 55–56a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2023 r., poz. 1666 i 2005);
- 10) art. 96–99 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. ustawy o pracy na morzu (Dz.U. z 2023 r., poz. 2257);
- 11) art. 53 i art. 53a ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1124, 1285, 1723 i 1843).

2. Przepisy ustawy nie wyłączają stosowania przepisów art. 1820 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta (Dz.U. z 2023 r., poz. 1692).

## Rozdział 2.

### Środki ochrony sygnalistów

**Art. 7. 1.** Dane osobowe sygnalisty oraz wszelkie dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości mają charakter poufny i nie podlegają ujawnieniu.

2. Ujawnienie danych, o których mowa w ust. 1, może nastąpić wyłącznie:

- 1) za wyraźną zgodą sygnalisty udzieloną w formie pisemnej;
- 2) za zgodą sądu, jeżeli jest to niezbędne dla wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawie naruszenia, ochrony ważnego interesu publicznego lub ochrony praw i wolności innych osób.

3. Niedopuszczalne jest uzależnianie przyjęcia zgłoszenia naruszenia od uprzedniego wyrażenia przez sygnalistę zgody na ujawnienie danych, o których mowa w ust. 1.

**Art. 8. 1.** Podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty oraz osoby z nim powiązanej jest zakazane.

2. Jeżeli praca była, jest lub ma być świadczona na podstawie stosunku pracy, wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej zakazane jest podejmowanie działań odwetowych polegających w szczególności na:

- 1) odmowie nawiązania stosunku pracy;
- 2) wypowiedzeniu lub rozwiązaniu bez wypowiedzenia stosunku pracy;



- 3) niezawarciu umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas nieokreślony po rozwiązaniu umowy o pracę na okres próbny, niezawarciu kolejnej umowy o pracę na czas określony lub niezawarciu umowy o pracę na czas nieokreślony po rozwiązaniu umowy o pracę na czas określony – jeżeli pracownik miał uzasadnione oczekiwanie, że zostanie z nim zawarta taka umowa;
- 4) obniżeniu wysokości wynagrodzenia za pracę;
- 5) wstrzymaniu awansu albo pominięciu przy awansowaniu;
- 6) pominięciu przy przyznawaniu innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą lub obniżeniu wysokości tych świadczeń;
- 7) przeniesieniu pracownika na niższe stanowisko pracy;
- 8) zawieszeniu w wykonywaniu obowiązków pracowniczych lub służbowych;
- 9) przekazaniu innemu pracownikowi dotychczasowych obowiązków pracownika;
- 10) niekorzystnej zmianie miejsca wykonywania pracy lub rozkładu czasu pracy;
- 11) negatywnej ocenie wyników pracy lub negatywnej opinii o pracy;
- 12) nałożeniu lub zastosowaniu środka dyscyplinarnego, w tym kary finansowej, lub środka o podobnym charakterze;
- 13) przymusie, zastraszaniu lub wykluczeniu;
- 14) mobbingu;
- 15) dyskryminacji;
- 16) niekorzystnym lub niesprawiedliwym traktowaniu;
- 17) wstrzymaniu udziału lub pominięciu przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe;
- 18) nieuzasadnionym skierowaniu na badania lekarskie, w tym badania psychiatryczne, o ile przepisy odrębne przewidują możliwość skierowania pracownika na takie badania;
- 19) działaniu zmierzającym do utrudnienia znalezienia w przyszłości pracy w danym sektorze lub branży na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego;

- 20) spowodowaniu straty finansowej lub utraty dochodu;
- 21) wyrządzeniu innej szkody niematerialnej, w tym naruszenia dóbr osobistych, w szczególności dobrego imienia sygnalisty lub jego nietykalności cielesnej.

3. Za działania odwetowe z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego uważa się także groźbę lub próbę zastosowania działania określonego w ust. 2.

4. Podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej jest podstawą pociągnięcia osoby odpowiedzialnej za podjęcie decyzji o zastosowaniu działań odwetowych do odpowiedzialności porządkowej. Art. 108 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy stosuje się odpowiednio.

**Art. 9.** Jeżeli praca lub usługa były, są lub mają być wykonywane na podstawie innej niż stosunek pracy, o którym mowa w art. 8 ust. 1, przepis art. 8 stosuje się w zakresie, w jakim charakter pracy, wykonywanej usługi, pełnionej funkcji lub służby nie wyklucza zastosowania wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej takiego działania. Ponadto w stosunku do sygnalisty lub osoby z nim powiązanej, o których mowa w zdaniu pierwszym, zakazane jest stosowanie innych działań odwetowych, charakterystycznych dla stosunku prawnego łączącego sygnalistę albo osobę z nim powiązaną i organizację, w szczególności:

- 1) wypowiedzenie umowy, której stroną jest sygnalista, odstąpienie od niej lub rozwiązanie jej bez wypowiedzenia, w szczególności umowy dotyczącej sprzedaży lub dostawy towarów lub świadczenia usług;
- 2) nałożenie obowiązku lub odmowa przyznania, ograniczenie lub odebranie uprawnienia, w szczególności koncesji, zezwolenia lub ulgi;
- 3) odmowa stosowania opustów, premii lub rabatów zwyczajowo lub stale stosowanych w stosunkach gospodarczych lub obniżenie ich wartości.

**Art. 10. 1.** Czynności prawne i faktyczne, w tym decyzje personalne, o charakterze działań odwetowych podjęte wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej w okresie 3 lat od dnia dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego są z mocy prawa nieważne.

2. Ciężar udowodnienia, że działania podjęte wobec sygnalisty w okresie wskazanym w ust. 2, które spowodowały pogorszenie jego sytuacji, nie miały charakteru działań odwetowych, spoczywa na organizacji, w imieniu której dokonano działań.

**Art. 11.** Jeżeli informacja o naruszeniu prawa została anonimowo zgłoszona organizacji, Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu lub ujawniona publicznie, a następnie doszło do ujawnienia tożsamości sygnalisty lub osoby z nim powiązanej, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się, jeżeli zostały spełnione warunki określone w art. 3.

**Art. 12.** 1. Sygnalista, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, o których mowa w art. 8 lub art. 9, ma prawo do odszkodowania w pełnej wysokości, jednak nie niższej niż dwukrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Niezależnie od odszkodowania sygnalista może żądać przywrócenia stanu poprzedniego, w szczególności:

- 1) przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach;
- 2) przywrócenia na uprzednio zajmowane stanowisko;
- 3) przywrócenia odebranego zezwolenia lub odebranej licencji;
- 4) ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy.

3. Jeżeli przywrócenie stanu poprzedniego jest niemożliwe lub niecelowe, sygnalista może żądać zadośćuczynienia w wysokości równej dwuletniemu wynagrodzeniu otrzymywanemu na ostatnio zajmowanym stanowisku.

4. W sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy tytułu VII, działu III, rozdziałów 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, z późn. zm.<sup>4</sup>).

**Art. 13.** 1. W razie wszczęcia postępowania sądowego w związku z działaniami odwetowymi podjętymi wobec sygnalisty sąd z urzędu dokonuje zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i 3.

2. Zabezpieczenie należy niezwłocznie uchylić w całości lub w części, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których zostało ono zastosowane w określonym rozmiarze, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie.

3. Zabezpieczenie następuje w sposób właściwy dla zabezpieczenia roszczeń majątkowych, wskazany w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

---

<sup>4</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2023 r., poz. 1429, 1606, 1615, 1667 i 1860.

**Art. 14. 1.** Sygnalista oraz osoba z nim powiązana podlega ochronie określonej w niniejszej ustawie od momentu złożenia zgłoszenia, niezależnie od tego, czy w następstwie zgłoszenia doszło do potwierdzenia prawdziwości zawartych w nim informacji, chyba że nie działał w dobrej wierze.

2. Dobrą wiarę sygnalisty ocenia się według stanu istniejącego w chwili dokonania zgłoszenia.

3. Domniemywa się, że sygnalista działał w dobrej wierze, chyba że:

- 1) okoliczności danego przypadku w sposób oczywisty nie uzasadniają przekonania o prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu;
- 2) zgłoszenie naruszenia zostało dokonane w celu sprzecznym z prawem lub zasadami współżycia społecznego;
- 3) zataił w zgłoszeniu fakt swojego przyczynienia się do powstania naruszenia, którego dotyczy zgłoszenie.

4. Za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego uznaje się w szczególności zgłoszenie naruszenia dokonane przez sygnalistę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

**Art. 15.** Postanowienia umów lub jakichkolwiek innych aktów prawnych określających stosunek pracy, świadczenie usług lub inny stosunek prawny między organizacją a sygnalistą, które uniemożliwiają zgłoszenie naruszenia lub ujawnienia publicznego, a także ograniczają możliwość wykonania tych czynności, są nieważne z mocy prawa.

**Art. 16.** Nie popełnia przestępstwa sygnalista, który w ramach zgłoszenia lub ujawnienia publicznego zawarł w zgłoszeniu informacje objęte tajemnicą prawnie chronioną na zasadach i w trybie ustawy, z zastrzeżeniem art. 4 oraz art. 51.

**Art. 17. 1.** Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności za szkodę, z tytułu naruszenia praw innych osób, w szczególności naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, przepisów o ochronie danych osobowych oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa, z zastrzeżeniem art. 4 oraz art. 51, pod warunkiem że sygnalista działał w dobrej wierze.

2. W przypadku wszczęcia postępowania dotyczącego odpowiedzialności, o której mowa w ust. 1, sygnalista może wystąpić o umorzenie takiego postępowania.

3. Osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji przez sygnalistę, ma prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia od sygnalisty, który dokonał tego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, na zasadach ogólnych.

**Art. 18.** Nie można zrzec się praw określonych w niniejszym rozdziale ani przyjąć na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Nie dotyczy to przyjęcia odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji.

**Art. 19.** 1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej udzielającej pomocy w dokonaniu zgłoszenia sygnaliście lub z nim związanej, w szczególności w kontekście zawodowym, a także stanowiącej jego własność lub wobec której sygnalista jest beneficjentem rzeczywistym, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1124, 1285, 1723 i 1843).

2. Przepisy rozdziału stosuje się odpowiednio, jeżeli informację o naruszeniu zgłoszono do odpowiedniej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii Europejskiej w trybie właściwym do dokonywania takich zgłoszeń.

### Rozdział 3.

#### **Wewnętrzne procedury ustalane przez organizacje**

**Art. 20.** 1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do organizacji, na rzecz której średniorocznie wykonuje lub świadczy pracę zarobkową co najmniej 50 osób, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego liczących mniej niż 10 000 mieszkańców.

2. Średnioroczną liczbę osób, o których mowa w ust. 1, określa się w przeliczeniu na pełne etaty.

3. Próg, o którym mowa w ust. 1, nie ma zastosowania do organizacji wykonującej działalność w zakresie usług, produktów i rynków finansowych oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa transportu i ochrony środowiska, objętych zakresem stosowania aktów prawnych Unii Europejskiej wymienionych w części I.B i II załącznika do dyrektywy 2019/1937.

4. W przypadku organizacji będących jednostkami samorządu terytorialnego obowiązki organizacji określone w niniejszym rozdziale wykonują jednostki

organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 5.

**Art. 21.** 1. Organizacja ustala wewnętrzną procedurę zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych, zwaną dalej „procedurą zgłoszeń wewnętrznych”.

2. Organizacja, na rzecz której średniorocznie wykonuje lub świadczy pracę zarobkową mniej niż 50 osób, oraz jednostki samorządu terytorialnego liczące mniej niż 10 000 mieszkańców mogą ustalić procedurę zgłoszeń wewnętrznych.

3. Organizacja ustala procedurę zgłoszeń wewnętrznych w uzgodnieniu z:

- 1) zakładową organizacją związkową albo zakładowymi organizacjami związkowymi, jeżeli w ramach organizacji działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, albo
- 2) przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz organizacji, wyłonionymi w trybie przyjętym w danej organizacji, jeżeli w jej ramach nie działa zakładowa organizacja związkowa.

4. Jeśli w terminie 14 dni od dnia przedstawienia projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych:

- 1) podmioty, o których mowa w ust. 3, nie przedstawią swojego stanowiska, uznaje się, że doszło do uzgodnienia;
- 2) nie dojdzie do uzgodnienia, o którym mowa w ust. 3, organizacja przekazuje projektowaną procedurę wraz ze stanowiskiem podmiotów, o których mowa w ust. 3, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który rozstrzyga rozbieżności w terminie 21 dni od dnia przekazania, przy czym kieruje się koniecznością spełnienia wymogów wynikających z ustawy oraz realizacją celów dyrektywy 2019/1937. Rozstrzygnięcie Rzecznika Praw Obywatelskich nie stanowi czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634, 1705 i 1860).

5. Procedura zgłoszeń wewnętrznych wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia podania jej do wiadomości, w sposób przyjęty w danej organizacji.

6. Organizacja informuje o procedurze zgłoszeń wewnętrznych osobę ubiegającą się o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy, usług, pełnienia

funkcji lub służby wraz z rozpoczęciem procesu rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

**Art. 22.** Procedura zgłoszeń wewnętrznych określa:

- 1) jednostkę organizacyjną lub osobę upoważnioną przez organizację do przyjmowania zgłoszeń;
- 2) mechanizmy gwarantujące ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi oraz zachowanie w poufności wszelkich danych umożliwiających ustalenie ich tożsamości lub tożsamości osób, których dotyczy zgłoszenie, w tym możliwość dokonywania zgłoszeń anonimowych;
- 3) kanały dokonywania zgłoszeń;
- 4) rodzaj i charakter działań następczych podejmowanych w razie potwierdzenia informacji o naruszeniu, ze wskazaniem bezstronnej jednostki organizacyjnej lub osoby upoważnionej do podejmowania tych działań;
- 5) obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, chyba że nie wskazał on danych niezbędnych do przekazania potwierdzenia;
- 6) maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia otrzymania zgłoszenia, o którym mowa w pkt. 5, lub w przypadku nieprzekazania potwierdzenia – 3 miesięcy od upływu 7 dni od dnia dokonania zgłoszenia;
- 7) sposób prowadzenia rejestru zgłoszeń oraz zasady przechowywania zgłoszeń;
- 8) zasady postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi;
- 9) zasady i terminy przeprowadzania okresowych przeglądów funkcjonowania procedury zgłoszeń wewnętrznych;
- 10) zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo właściwych organów publicznych oraz, w stosownych przypadkach, do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

**Art. 23.** 1. Kanały przekazywania zgłoszeń, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 3, obejmują możliwość dokonywania zgłoszeń ustnie lub pisemnie.

2. Zgłoszenie ustne może być dokonane telefonicznie lub za pośrednictwem innych systemów komunikacji głosowej.

3. Zgłoszenie ustne dokonane za pośrednictwem nagrywanej linii telefonicznej lub innego nagrywanego systemu komunikacji głosowej, za zgodą sygnalisty, jest dokumentowane w formie:

- 1) nagrania rozmowy umożliwiającego jej wyszukanie, lub
- 2) kompletnej i dokładnej transkrypcji rozmowy przygotowanej przez jednostkę lub osobę, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1.

4. Zgłoszenie ustne, dokonywane za pośrednictwem nienagrywanej linii telefonicznej lub innego nienagrywanego systemu komunikacji głosowej, jest dokumentowane w formie protokołu rozmowy sporządzonego przez jednostkę, osobę albo podmiot, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, odtwarzającego dokładny przebieg tej rozmowy.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4, sygnalista może dokonać sprawdzenia i poprawienia transkrypcji lub protokołu rozmowy. W takim przypadku sygnalista zatwierdza transkrypcję lub protokół przez ich podpisanie.

6. Na wniosek sygnalisty zgłoszenie ustne może być dokonane w ramach bezpośredniego spotkania zorganizowanego w rozsądnym terminie, jednak nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosku. W takim przypadku, za zgodą sygnalisty, zgłoszenie jest dokumentowane w formie:

- 1) nagrania rozmowy umożliwiającego jej wyszukanie; albo
- 2) protokołu spotkania przygotowanego przez jednostkę, osobę lub podmiot, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, odtwarzającego dokładny przebieg tego spotkania.

7. W przypadku, o którym mowa w ust. 6 pkt 2, sygnalista może dokonać sprawdzenia, poprawienia i zatwierdzenia protokołu spotkania przez jego podpisanie.

8. Zgłoszenie pisemne może być dokonane w postaci papierowej lub elektronicznej.

**Art. 24. 1.** Organizacja zapewnia, by procedura zgłoszeń wewnętrznych oraz związane z tym przetwarzanie danych osobowych uniemożliwiały uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem osobom nieupoważnionym oraz zapewniały ochronę poufności tożsamości sygnalisty, osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu. Ochrona poufności dotyczy informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość takich osób.



2. Do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń, podejmowania działań następczych oraz przetwarzania danych osobowych osób, o których mowa w ust. 1, mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające pisemne upoważnienie. Osoby upoważnione są obowiązane do zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych uzyskanych w ramach przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych, także po ustaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, w ramach którego wykonywały tę funkcję.

**Art. 25.** 1. Organizacja może powierzyć podmiotowi zewnętrznemu wykonywanie zadań jednostki lub osoby, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1.

2. Powierzenie podmiotowi zewnętrznemu zadań jednostki lub osoby, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, wymaga zawarcia umowy w formie pisemnej.

3. Umowa, o której mowa w ust. 2, określa szczegółowe prawa i obowiązki podmiotu zewnętrznego, w tym obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych, o których mowa w art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679.

4. Organizacja, na rzecz której średniorocznie wykonuje lub świadczy pracę zarobkową co najmniej 50, a nie więcej niż 249 osób, może na podstawie umowy ustalić wspólne zasady dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.

5. Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 2 i 4, nie uchyla odpowiedzialności organizacji za dochowanie obowiązków określonych w niniejszym rozdziale, w szczególności zachowania poufności, udzielenia informacji zwrotnej oraz podjęcia działań następczych.

6. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych w ramach wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, 572, 1463 i 1688), art. 6a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 oraz z 2023 r., poz. 572) i art. 8c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 oraz z 2023 r., poz. 572 i 1688), pod warunkiem zapewnienia jej odrębności i niezależności od procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych.

7. Podmioty, o których mowa w ust. 6, są odrębnymi administratorami danych osobowych pozyskanych w związku z przyjmowaniem i weryfikacją zgłoszeń. Administratorzy nie mają wzajemnie dostępu do danych pozyskanych przez odrębnego administratora.

8. Przepis ust. 7 nie ma zastosowania, jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że właściwy do przyjęcia zgłoszenia lub obowiązany do podjęcia działań następczych jest inny administrator niż ten, do którego wpłynęło zgłoszenie, lub właściwych jest co najmniej dwóch administratorów. Administratorowi udostępnia się wyłącznie dane osobowe niezbędne do podjęcia działań następczych.

**Art. 26.** 1. Organizacja prowadzi rejestr zgłoszeń wewnętrznych i jest administratorem zgromadzonych w tym rejestrze danych osobowych.

2. Wpisu do rejestru zgłoszeń wewnętrznych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wewnętrznego.

3. Rejestr zgłoszeń wewnętrznych zawiera:

- 1) numer zgłoszenia;
- 2) przedmiot naruszenia;
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób, o ile zostały podane;
- 4) adres do kontaktu sygnalisty;
- 5) datę otrzymania zgłoszenia wewnętrznego;
- 6) informację o podjętych działaniach następczych;
- 7) datę zakończenia sprawy.

4. Dane osobowe oraz pozostałe informacje w rejestrze zgłoszeń wewnętrznych są przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

**Art. 27.** 1. Sygnalista, z zastrzeżeniem art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 49 ust. 1, ma obowiązek w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia wewnętrznego, jeżeli:

- 1) w ramach organizacji ustalono procedurę zgłoszeń wewnętrznych i podano ją do wiadomości zgodnie z art. 21 ust. 3,
- 2) ustalona w ramach organizacji procedura zgłoszeń wewnętrznych spełnia wymogi ustawy, w szczególności wymogi, o których mowa w art. 22 oraz art. 24.

2. W razie uchybienia obowiązkowi, o którym mowa w ust. 1, sygnaliście nie przysługuje ochrona wynikająca z niniejszej ustawy.

## Rozdział 4.

### Zgłoszenie zewnętrzne i podejmowanie działań następczych

**Art. 28.** 1. Sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego, jeśli:

- 1) organizacja nie ustaliła procedury zgłoszeń wewnętrznych;
- 2) ustalona przez organizację procedura zgłoszeń wewnętrznych nie spełnia wymogów ustawy, w szczególności wymogów, o których mowa w art. 22 lub art. 24;
- 3) dokonał zgłoszenia wewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie, a organizacja i organ publiczny nie podjęły odpowiednich działań następczych;
- 4) jest zobowiązany na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ze względu na pełnioną funkcję lub służbę, do zwrócenia się do właściwego organu publicznego.

2. Sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego również wtedy, gdy ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że:

- 1) istnieje duże prawdopodobieństwo, że dokonanie zgłoszenia wewnętrznego narazi sygnalistę na działania odwetowe;
- 2) w przypadku dokonania zgłoszenia wewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zmywy między jednostką lub osobą, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy;
- 3) w związku z naruszeniem konieczne są niezwłoczne działania służące ochronie zdrowia i bezpieczeństwa osób, ochronie środowiska, mienia wielkiej wartości lub wolności i praw innych osób, które wymagają działania w ramach uprawnień organu publicznego.

3. Zgłoszenie zewnętrzne kieruje się do Rzecznika Praw Obywatelskich albo właściwego organu publicznego.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich jest właściwy do przyjęcia każdego zgłoszenia zewnętrznego.

5. Właściwość organu publicznego w odniesieniu do przyjęcia danego zgłoszenia jest ustalana w oparciu o przedmiot zgłoszenia.

6. Spory o właściwość między organami publicznymi albo między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a organami publicznymi rozstrzyga Prezes Rady Ministrów w ciągu 5 dni od dnia wpłynięcia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów nie stanowi czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny są odrębnymi administratorami w zakresie danych osobowych podanych w zgłoszeniu zewnętrznym, które zostało przyjęte przez ten organ.

8. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz organów publicznych, wraz z określeniem ich właściwości w zakresie rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych, biorąc pod uwagę zadania i kompetencje organu publicznego, jego pozycję organu publicznego w strukturze administracji publicznej, możliwości kadrowe organu publicznego, konieczność zapewnienia sprawnego rozpatrzenia zgłoszenia, zasadę pomocniczości oraz potrzebę zapewnienia sygnalistom efektywnej ochrony.

Alternatywne brzmienie tego przepisu, bliższe rekomendacjom m.in. Transparency International, Blueprint for Free Speech czy zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy, dające większą swobodę sygnalistom w stosowaniu zgłoszeń zewnętrznych, zakładałoby następującą treść:

**Art. 28. 1.** *Zgłoszenie zewnętrzne kieruje się do Rzecznika Praw Obywatelskich albo właściwego organu publicznego.*

*2. Rzecznik Praw Obywatelskich jest właściwy do przyjęcia każdego zgłoszenia zewnętrznego.*

*3. Właściwość organu publicznego w odniesieniu do przyjęcia danego zgłoszenia jest ustalana w oparciu o przedmiot zgłoszenia.*

*4. Spory o właściwość między organami publicznymi albo między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a organami publicznymi rozstrzyga Prezes Rady Ministrów w ciągu 5 dni od dnia wpłynięcia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów nie stanowi czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.*

*5. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny są odrębnymi administratorami w zakresie danych osobowych podanych w zgłoszeniu zewnętrznym, które zostało przyjęte przez ten organ.*

*6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz organów publicznych, wraz z określeniem ich właściwości w zakresie rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych, biorąc pod uwagę zadania i kompetencje organu publicznego, jego pozycję organu publicznego w strukturze administracji publicznej, możliwości kadrowe organu publicznego, konieczność zapewnienia sprawnego rozpatrzenia zgłoszenia, zasadę pomocniczości oraz potrzebę zapewnienia sygnalistom efektywnej ochrony.*

**Art. 29.** Rzecznik Praw Obywatelskich:

- 1) ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych;
- 2) przyjmuje zgłoszenia zewnętrzne o naruszeniach prawa, dokonuje ich wstępnej weryfikacji i przekazuje organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych;
- 3) zapewnia powszechny dostęp do informacji na temat praw i środków ochrony prawnej sygnalistów przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie, w szczególności przez zamieszczanie tych informacji na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 4) udziela sygnalistom oraz osobom, których dotyczy zgłoszenie, porad w zakresie, o którym mowa w pkt. 3;
- 5) udziela sygnalistom informacji o organach, które w zakresie realizowanych zadań mogą podjąć działania służące ochronie sygnalistów przed działaniami odwetowymi, oraz, w odpowiednich przypadkach, wsparcia w kontaktach z takimi organami, w szczególności przez poinformowanie właściwych organów o dostrzeżonej konieczności objęcia sygnalisty ochroną.

**Art. 30.** 1. Wstępna weryfikacja zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich polega na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu, oraz zidentyfikowaniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

2. Jeżeli zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu, Rzecznik Praw Obywatelskich niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, przekazuje zgłoszenie do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich informuje sygnalistę o przekazaniu zgłoszenia. Informacja obejmuje przynajmniej wskazanie organu publicznego, do którego zgłoszenie zostało przekazane, oraz datę przekazania.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich odstępuje od przekazania zgłoszenia, jeżeli nie dotyczy ono informacji o naruszeniu.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich informuje sygnalistę o odstąpieniu od przekazania zgłoszenia, podając ustalenia ze wstępnej weryfikacji zgłoszenia.

6. Odstępując od przekazania zgłoszenia, Rzecznik Praw Obywatelskich może poinformować sygnalistę, że informacja objęta zgłoszeniem należy do trybu podlegającego przepisom odrębnym, w szczególności jako przedmiot powództwa cywilnego, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, skargi do sądu administracyjnego, skargi, wniosku lub petycji, lub może zostać przedstawiona w innym trybie do rozpatrzenia właściwym organom. Poinformowanie sygnalisty nie wpływa w szczególności na dopuszczalność wniesionego później środka prawnego, bieg terminów ani na treść rozstrzygnięcia lub sposób zakończenia postępowania. Informacja przekazana sygnaliście zawiera pouczenie w tym zakresie.

7. Przekazanie, o którym mowa w ust. 2, oraz odstąpienie od przekazania zgłoszenia, o którym mowa w ust. 4, nie stanowią czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**Art. 31.** Organ publiczny ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, zwaną dalej „procedurą zgłoszeń zewnętrznych”.

**Art. 32.** 1. Organ publiczny:

- 1) przyjmuje zgłoszenie zewnętrzne;
- 2) dokonuje wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego, polegającej na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa oraz czy dotyczy ono naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie należy – na ustaleniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych;
- 3) rozpatruje zgłoszenie zewnętrzne – jeżeli zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie należącej do właściwości tego organu;
- 4) przekazuje zgłoszenie zewnętrzne niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w 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 informuje o tym sygnalistę;

- 5) podejmuje działania następcze z zachowaniem należytej staranności;
- 6) przekazuje sygnaliście informację zwrotną, z zastrzeżeniem art. 33 ust. 2.

2. Przepisy art. 30 ust. 4–6 stosuje się odpowiednio.

**Art. 33.** 1. W celu skutecznego podjęcia działań następczych oraz przekazania informacji zwrotnej sygnalista podaje adres do kontaktu.

2. Jeżeli w zgłoszeniu nie wskazano danych umożliwiających kontakt i nie jest możliwe ich ustalenie na podstawie posiadanych danych:

- 1) Rzecznik Praw Obywatelskich nie realizuje obowiązku, o którym mowa w art. 30 ust. 3 i 5, art. 35, art. 37 oraz art. 40 ust. 1 zdanie drugie;
- 2) organ publiczny nie realizuje obowiązku, o którym mowa w art. 35, art. 38 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 39.

**Art. 34.** 1. Zgłoszenie zewnętrzne może być dokonane ustnie lub pisemnie. Przepis art. 23 ust. 2–8 stosuje się odpowiednio.

2. Zgłoszenie pisemne może być dokonane:

- 1) w postaci papierowej – na adres do korespondencji wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich lub organ publiczny przyjmujący zgłoszenie;
- 2) w postaci elektronicznej – za pośrednictwem wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich lub organ publiczny przyjmujący zgłoszenie adresu poczty elektronicznej lub elektronicznej skrzynki podawczej, lub przeznaczony do tego formularz internetowy, lub za pośrednictwem aplikacji wskazanej przez organ publiczny jako właściwej do dokonywania zgłoszeń w postaci elektronicznej.

**Art. 35.** Rzecznik Praw Obywatelskich albo organ publiczny, który otrzymał zgłoszenie zewnętrzne, potwierdza jego otrzymanie sygnaliście 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, dokonał zgłoszenia anonimowego lub Rzecznik Praw Obywatelskich albo organ publiczny ma uzasadnione podstawy, aby sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia zagroziłoby ochronie tożsamości sygnalisty.

**Art. 36.** Organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych wydaje zaświadczenie, w którym potwierdza, że sygnalista podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2, chyba że zgłoszenie jest anonimowe.

**Art. 37. 1.** Rzecznik Praw Obywatelskich albo organ publiczny może zwrócić się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje w zakresie naruszenia, jakimi może on dysponować, z wykorzystaniem adresu do kontaktu, chyba że sygnalista zawarł w zgłoszeniu odmienne zastrzeżenie lub zwrócenie się do sygnalisty może zagrazić ochronie jego tożsamości.

2. W uzasadnionych przypadkach organ publiczny może przekazać zgłoszenie w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego:

- 1) jednostkom organizacyjnym podległym lub nadzorowanym;
- 2) innej jednostce organizacyjnej, której powierzono zadania w drodze porozumienia.
3. Do podmiotów, o których mowa w ust. 2, przepisy art. 40–42 stosuje się odpowiednio.

4. Organ publiczny bez zbędnej zwłoki przekazuje zawarte w zgłoszeniu informacje właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii Europejskiej w celu prowadzenia działań następczych w trybie stosowanym przez takie instytucje, organy lub jednostki, jeżeli przewidują to przepisy odrębne lub jeżeli jest to niezbędne ze względu na efektywność postępowania.

**Art. 38. 1.** Rzecznik Praw Obywatelskich nie proceduje zgłoszenia zewnętrznego, gdy dotyczy ono sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia przez tego samego lub innego sygnalistę, jeśli:

- 1) zgłoszenie nie zawiera istotnych nowych informacji;
- 2) Rzecznik Praw Obywatelskich odstąpił od przekazania wcześniejszego zgłoszenia zewnętrznego organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich informuje sygnalistę o odstąpieniu od procedowania zgłoszenia bez rozpoznania, podając uzasadnienie, a w przypadku kolejnego zgłoszenia pozostawia się je bez rozpoznania i nie informuje o powyższym sygnalisty.

3. Organ publiczny może nie podjąć działań następczych, jeżeli zgłoszenie zewnętrzne dotyczy sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia przez tego samego lub innego sygnalistę i nie zawiera istotnych nowych



informacji. Organ publiczny informuje sygnalistę o niepodjęciu działań następczych, podając uzasadnienie, a w przypadku kolejnego zgłoszenia pozostawia się je bez rozpoznania i nie informuje o powyższym sygnalisty.

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 i 3, Rzecznik Praw Obywatelskich albo organ publiczny odnotowuje ten fakt wraz z uzasadnieniem w rejestrze, o którym mowa w art. 43 albo art. 44.

**Art. 39.** 1. Organ publiczny przekazuje sygnaliście informację zwrotną bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenia.

2. W uzasadnionych przypadkach organ publiczny przekazuje sygnaliście informację zwrotną w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenia, po poinformowaniu o tym sygnalisty przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1.

3. Organ publiczny informuje sygnalistę o ostatecznym wyniku postępowań wyjaśniających wszczętych na skutek zgłoszenia.

**Art. 40.** Środki komunikacji przyjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organ publiczny na potrzeby przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych:

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

**Art. 41.** 1. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny zapewniają, by procedura zgłoszeń zewnętrznych oraz związane z nią przetwarzanie danych osobowych:

- 1) uniemożliwiły uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem zewnętrznym przez osoby nieupoważnione;
- 2) zapewniały ochronę poufności tożsamości sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie.

2. Ochrona poufności, o której mowa w ust. 1 pkt 2, dotyczy informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie.

**Art. 42.** 1. Rzecznik Praw Obywatelskich upoważnia spośród pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich osoby uprawnione do:

- 1) przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji oraz informowania sygnalisty, zgodnie z art. 30 ust. 3, 5 i 6;
- 2) przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

2. Organ publiczny upoważnia spośród pracowników urzędu obsługującego ten organ osoby uprawnione do:

- 1) przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji, podejmowania działań następczych oraz związanego z tym przetwarzania danych osobowych;
- 2) kontaktu z sygnalistami w celu przekazywania informacji zwrotnych i zwracania się, w razie potrzeby, o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje w zakresie naruszenia, jakimi mogą oni dysponować;
- 3) przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych.

3. Upoważnieni pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organu publicznego są obowiązani do zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych, jakie uzyskali w ramach przyjmowania oraz weryfikacji zgłoszeń lub podejmowania działań następczych, także po ustaniu stosunku pracy. Informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa mogą być wykorzystywane wyłącznie w celu podjęcia działania następczego.

4. Pracownik, o którym mowa w ust. 1 lub 2, jest wyznaczany na podstawie kwalifikacji zawodowych, a w szczególności wiedzy fachowej na temat prawa i praktyk w dziedzinie ochrony danych oraz umiejętności wypełnienia powierzonych zadań.

5. Upoważnieni pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organu publicznego przechodzą szkolenia w zakresie, o którym mowa w ust. 1 lub 2.

6. Jeżeli zgłoszenie zewnętrzne zostało przyjęte przez nieupoważnionego pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich albo organu publicznego, pracownik ten jest obowiązany do:

- 1) nieujawniania informacji mogących skutkować ustaleniem tożsamości sygnalisty lub osoby, której dotyczy zgłoszenie;

2) niezwłocznego przekazania zgłoszenia zewnętrznego upoważnionemu pracownikowi odpowiednio Biura Rzecznika Praw Obywatelskich albo organu publicznego, bez wprowadzania zmian w tym zgłoszeniu.

7. Przepis ust. 6 stosuje się odpowiednio, jeżeli zgłoszenie zewnętrzne otrzymano za pośrednictwem innych środków komunikacji niż przyjęte zgodnie z procedurą przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych lub procedurą zgłoszeń zewnętrznych.

**Art. 43.** 1. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi rejestr zgłoszeń zewnętrznych i jest administratorem danych osobowych zgromadzonych w tym rejestrze.

2. Wpisu do rejestru zgłoszeń zewnętrznych dokonuje się na podstawie zgłoszenia zewnętrznego.

3. Rejestr zgłoszeń zewnętrznych zawiera:

- 1) numer zgłoszenia;
- 2) przedmiot naruszenia;
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób – jeśli podano;
- 4) datę dokonania zgłoszenia zewnętrznego;
- 5) wskazanie organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych, do którego zgłoszenie zostało przekazane, oraz datę przekazania;
- 6) datę poinformowania sygnalisty o przekazaniu sprawy organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych.

4. Dane osobowe oraz pozostałe informacje zawarte w rejestrze zgłoszeń zewnętrznych są przechowywane przez okres 12 miesięcy po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

**Art. 44.** 1. Organ publiczny prowadzi rejestr zgłoszeń zewnętrznych i jest administratorem danych osobowych zgromadzonych w tym rejestrze.

2. Wpisu do rejestru zgłoszeń zewnętrznych dokonuje się na podstawie zgłoszenia zewnętrznego.

3. Rejestr zgłoszeń zewnętrznych zawiera:

- 1) numer zgłoszenia;

- 2) przedmiot naruszenia;
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób – jeśli podano;
- 4) datę dokonania zgłoszenia zewnętrznego;
- 5) informację o podjętych działaniach następczych;
- 6) informację o wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 36;
- 7) datę zakończenia sprawy;
- 8) informację o niepodejmowaniu dalszych działań w przypadku, o którym mowa w art. 38 ust. 2;
- 9) szacunkową szkodę majątkową, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w wyniku postępowań dotyczących naruszeń będących przedmiotem zgłoszenia zewnętrznego – o ile organ publiczny posiada te dane.

4. Dane osobowe oraz pozostałe informacje zawarte w rejestrze zgłoszeń zewnętrznych są przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

**Art. 45. 1.** Organ publiczny za każdy rok kalendarzowy sporządza sprawozdanie zawierające dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, obejmujące:

- 1) liczbę przyjętych zgłoszeń zewnętrznych;
- 2) liczbę postępowań wyjaśniających i postępowań wszczętych w wyniku przyjętych zgłoszeń zewnętrznych oraz informacje na temat wyniku tych postępowań;
- 3) szacunkową szkodę majątkową, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w wyniku postępowań dotyczących naruszeń będących przedmiotem zgłoszenia zewnętrznego – o ile organ publiczny posiada te dane.

2. Dane statystyczne, o których mowa w ust. 1, nie obejmują danych osobowych ani informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

3. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, organ publiczny przekazuje do Rzecznika Praw Obywatelskich w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie jest sporządzane.

4. Na podstawie sprawozdań organów publicznych Rzecznik Praw Obywatelskich sporządza sprawozdanie za dany rok kalendarzowy i przedstawia je Sejmowi, a także przekazuje je do Komisji Europejskiej nie później niż do dnia 31 grudnia roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie jest sporządzane. Sprawozdanie zostaje opublikowane na stronie podmiotowej Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biuletynie Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę zakres wymaganych danych, konieczność zapewnienia przejrzystości formularza oraz łatwej agregacji danych.

**Art. 46.** 1. Organ publiczny umieszcza na swojej stronie podmiotowej, w Biuletynie Informacji Publicznej, w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty, w szczególności informacje o:

- 1) danych kontaktowych umożliwiających dokonanie zgłoszenia zewnętrznego, przede wszystkim adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej, odrębny adres elektronicznej skrzynki podawczej, link do strony, na której znajduje się formularz internetowy, lub numer telefonu wraz ze wskazaniem, czy rozmowy są nagrywane;
- 2) warunkach objęcia sygnalisty ochroną;
- 3) trybie postępowania mającym zastosowanie w przypadku zgłoszenia zewnętrznego, w tym o wymaganym sposobie wyjaśnienia informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub przedstawienia dodatkowych informacji;
- 4) terminie przekazania informacji zwrotnej oraz rodzaju i zawartości takiej informacji;
- 5) zasadach poufności mających zastosowanie do zgłoszeń zewnętrznych;
- 6) zasadach przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 5, a także zasadach przetwarzania danych osobowych oraz informacji podawanych w przypadku zbierania danych od osoby, której dane dotyczą, uregulowanych odpowiednio w art. 5 i art. 13 rozporządzenia 2016/679, rozdziale 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2023 r., poz. 1206) albo art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego

przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.Urz.U.E.L. 295 z 21.11.2018, s. 39);

- 7) charakterze działań następczych podejmowanych w związku ze zgłoszeniem zewnętrznym;
- 8) środkach ochrony prawnej i procedurach służących ochronie przed działaniami odwetowymi oraz dostępności poufnej porady dla osób rozważających dokonanie zgłoszenia zewnętrznego;
- 9) warunkach, na jakich sygnalista jest chroniony przed ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie poufności, zgodnie z art. 16 i art. 17;
- 10) zachętach do korzystania z procedury wewnętrznej podmiotu prawnego, jeżeli naruszeniu prawa można skutecznie zaradzić w ramach struktury organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych;
- 11) danych kontaktowych Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich umieszcza na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej, w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty, w szczególności informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, 5 i 6 oraz 8–10.

**Art. 47. 1.** Mając na względzie doświadczenie w zakresie zgłoszeń zewnętrznych, przynajmniej raz na 3 lata:

- 1) Rzecznik Praw Obywatelskich – dokonuje przeglądu procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych;
- 2) organ publiczny – dokonuje przeglądu procedury zgłoszeń zewnętrznych.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny dostosowują procedury, o których mowa w ust. 1, odpowiednio do wyników dokonanego przeglądu oraz doświadczenia własnego lub innych organów publicznych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich raz na 2 lata przedstawia Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdanie z działania ustawy.

**Art. 48.** W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do postępowania przed organami publicznymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 i 803).

## Rozdział 5.

### Ujawnienie publiczne

**Art. 49. 1.** Sygnalista dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, jeżeli przed jego dokonaniem:

- 1) dokonał zgłoszenia wewnętrznego, a następnie zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie, a organizacja i organ publiczny nie podjęły odpowiednich działań następczych; lub
- 2) dokonał zgłoszenia zewnętrznego na zasadach określonych w art. 28 i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminie określonym w ustawie, a organ publiczny nie podjął odpowiednich działań następczych

– chyba że sygnalista nie podał danych niezbędnych do przekazania takiej informacji.

2. Sygnalista dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, także jeżeli ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że:

- 1) naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie interesu publicznego, w szczególności gdy istnieje ryzyko nieodwracalnej szkody;
- 2) dokonanie zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego narazi sygnalistę na działania odwetowe;
- 3) w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między organem publicznym a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy, lub udziału organu publicznego w naruszeniu.

Alternatywne brzmienie tego przepisu, bliższe rekomendacjom m.in. Transparency International, Blueprint for Free Speech czy zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy, dające większą swobodę sygnalistom w stosowaniu zgłoszeń zewnętrznych, zakładałoby następującą treść:

**Art. 49. 1.** *Sygnalista dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, jeżeli przed jego dokonaniem:*

- 1) *dokonał zgłoszenia wewnętrznego, a następnie zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie, a organizacja nie podjęła odpowiednich działań następczych;*

*lub*

*2) dokonał zgłoszenia zewnętrznego na zasadach określonych w art. 28 i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminie określonym w ustawie, a organ publiczny nie podjął odpowiednich działań następczych – chyba że sygnalista nie podał danych niezbędnych do przekazania takiej informacji.*

*2. Sygnalista dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, także jeżeli ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że:*

*1) naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie interesu publicznego, w szczególności gdy istnieje ryzyko nieodwracalnej szkody;*

*2) dokonanie zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego narazi sygnalistę na działania odwetowe;*

*3) w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między organem publicznym a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy, lub udziału organu publicznego w naruszeniu.*

**Art. 50.** Przy ocenie, czy działania następcze były odpowiednie, uwzględnia się w szczególności czynności podjęte w celu zweryfikowania informacji o naruszeniu, w tym ich adekwatność i czas, w jakim zostały podjęte, prawidłowość oceny informacji o naruszeniu oraz adekwatność środków podjętych w następstwie stwierdzenia naruszenia, w tym, w odpowiednim przypadku, w celu zapobiegnięcia dalszym naruszeniom, z uwzględnieniem wagi naruszenia.

**Art. 51.** 1. Ujawnienie publiczne nie może obejmować informacji niejawnych, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 756, 1030 i 1532), oraz informacji w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu art. 7 pkt 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605), z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Ujawnienie publiczne może obejmować informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub „zastrzeżone” lub informacje w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, chyba że są objęte klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”, jeżeli jest to niezbędne dla zapobieżenia wystąpieniu szkody w wielkich rozmiarach, naruszeniu porządku publicznego, bezpieczeństwa lub



ważnego interesu gospodarczego państwa, pod warunkiem zachowania wymogów, o których mowa w art. 49.

**Art. 52.** Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się, jeżeli przekazanie informacji o naruszeniu następuje bezpośrednio do prasy i stosuje się ustawę z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

## Rozdział 6.

### Przepisy karne

**Art. 53.** Kto wbrew przepisom ustawy ujawnia tożsamość sygnalisty lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

**Art. 54.** Kto, będąc odpowiedzialnym za ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych, wbrew przepisom ustawy procedury tej nie ustala lub ustala ją z istotnym naruszeniem wynikających z ustawy wymogów, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2.

**Art. 55. 1.** Kto, chcąc, aby inna osoba nie dokonała zgłoszenia, uniemożliwia jej to lub istotnie utrudnia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 stosuje wobec osoby przemoc, groźbę bezprawną lub podstęp, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

**Art. 56. 1.** Kto podejmuje działania odwetowe wobec sygnalisty lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa w sposób uporczywy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

**Art. 57.** Kto dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, wiedząc, że do naruszenia nie doszło, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2.

## Rozdział 8.

### Zmiany w przepisach

**Art. 58.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, z późn. zm.<sup>5</sup>), w art. 476<sup>1</sup> po § 1 dodaje się § 1<sup>1</sup> w brzmieniu:

„§ 1<sup>1</sup>. W sprawach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U., poz. ...), sąd udziela zabezpieczenia zgodnie z art. 11 tej ustawy”.

**Art. 59.** W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r., poz. 1058) w art. 1 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Rzecznik wykonuje zadania określone w ustawie z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U....., poz. ...)”.

**Art. 60.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17):

1) w art. 213 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Nie popełnia przestępstwa określonego w art. 212 § 1 lub 2 sygnalista, który dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego naruszenia w rozumieniu ustawy z dnia ... o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...) na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie”;

2) w art. 230 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1 albo w § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim ten organ się o nim dowiedział”;

3) w art. 234 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Nie popełnia przestępstwa określonego w § 1 ten, kto dokonuje zgłoszenia naruszenia w rozumieniu ustawy z dnia ... o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...) na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie”;

4) art. 237 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>5</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2023 r., poz. 1429, 1606, 1615, 1667 i 1860.

„Przepis art. 233 § 5 pkt 2 stosuje się odpowiednio do przestępstw określonych w art. 234 § 1, art. 235 oraz w art. 236 § 1”.

**Art. 61.** W ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2023 r., poz. 659) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4a po wyrazach „pkt 8” dodaje się wyraz „i 8a”;
- 2) w art. 16 w ust. 1 po pkt 8 dodaje się pkt 8a w brzmieniu:

„8a) przeciwko prawom sygnalistów, określone w art. 5357 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...)”.

**Art. 62.** W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1144, 1532 i 1860) w art. 96 ust. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) sygnalista wnoszący powództwo o:

- a) zadośćuczynienie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia ... o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...),
- b) przywrócenie na uprzednio zajmowane stanowisko, przywrócenie odebranego zezwolenia lub odebranej licencji, lub ponowne zawarcie wypowiedzianej umowy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia ... o ochronie sygnalistów,
- c) odszkodowanie, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia ... o ochronie sygnalistów”.

**Art. 63.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.<sup>6</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 53 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej «kierownikiem jednostki», jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5, a także za ustalenie wewnętrznej procedury zgłaszania naruszenia, o której mowa w ustawie z dnia ... o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...), oraz nadzór nad jej stosowaniem”;

- 2) w art. 68 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>6</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2023 r., poz. 1273, 1407, 1429, 1641, 1693 i 1972.

„1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, w tym stosowania procedur zgłaszania naruszenia;”.

**Art. 64.** W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 945) w art. 4 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują także osobie chcącej dokonać zgłoszenia naruszenia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. ...). Osoba ta składa ustne oświadczenie o tym fakcie wobec osoby udzielającej pomoc prawną”.

## Rozdział 9.

### Przepisy dostosowujące i przepis końcowy

**Art. 65. 1.** Organizacje ustalają procedury zgłoszenia wewnętrznego nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Organy władzy publicznej ustalają procedury zgłoszenia zewnętrznego nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 66. 1.** Pierwszą informację, o której mowa w art. 45 ust. 4, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia wobec Sejmu i przekazuje Komisji Europejskiej w roku następującym po roku wejścia w życie ustawy.

2. Pierwsze sprawozdanie, o którym mowa w art. 47 ust. 6, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia wobec Sejmu po dwóch latach od wejścia w życie ustawy.

**Art. 67.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.

# **Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – wersja opisowa**

---

Projekt z dnia 24 stycznia 2024 r.

## **ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW**

z ... 2024 r.

### **w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego**

Na podstawie art. 28 ust. 8 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U., poz. ...) zarządza się, co następuje:

§ 1.1. Organami publicznymi właściwymi do rozpatrzenia zgłoszeń zewnętrznych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów, są:

- 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- 2) Agencja Wywiadu – w zakresie naruszeń dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- 3) Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie naruszeń związanych z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także w związku z naruszeniami dotyczącymi działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;

- 4) Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie naruszeń związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, a także w związku z działalnością organów ochrony zabytków;
- 5) Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie naruszeń związanych ze zdrowiem zwierząt i zdrowiem publicznym dotyczących weterynarii oraz funkcjonowania Inspekcji Weterynaryjnej;
- 6) Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wprowadzaniem do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu;
- 7) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz działalnością Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- 8) Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, oraz obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej, oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej;
- 9) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z nadzorem i kontrolą nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, działalnością administracji architektoniczno-budowlanej oraz działalnością nadzoru budowlanego;
- 10) Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną roślin przed agrofagami, zapobieganiem zagrożeniom wiążącym się z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem tych środków, wytwarzaniem i oceną materiału siewnego oraz ich obrotem, nadzorem nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy dotyczących stosowania materiału siewnego, kontrolą upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych, monitorowaniem zużycia środków ochrony roślin, wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i środków wspomagających uprawę roślin oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa;

- 11) Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska, przestrzeganiem decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, przestrzeganiem przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, eksploatacją oraz instalacją urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzeganiem przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, przestrzeganiem przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w odniesieniu do gospodarowania niektórymi odpadami oraz do opłaty produktowej, postępowań z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi;
- 12) Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie morskim i o organizacji rynku rybnego;
- 13) Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z higieną środowiska, higieną pracy w zakładach pracy, higieną radiacyjną, higieną procesów nauczania i wychowania, higieną wypoczynku i rekreacji, warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunkami higieniczno-sanitarnymi, jakie powinny być spełniane przez personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne, oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- 14) Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów dotyczących przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz z działaniami Inspekcji Transportu Drogowego;
- 15) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z walką z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz działaniami Państwowej Straży Pożarnej;

- 16) Komendant Główny Policji – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz służących do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 17) Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną granicy państwowej, kontrolą ruchu granicznego oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji oraz działaniem Straży Granicznej;
- 18) Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie zgłoszeń dotyczących naruszeń w sektorze bankowym oraz sektorze kas spółdzielczych, rynkach kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, działalności instytucji płatniczych i biur usług płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego;
- 19) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji;
- 20) Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów oraz działalnością sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 21) Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością firm audytorskich, Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, firm audytorskich zatwierdzonych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie Unii Europejskiej, jednostek audytorskich pochodzących z państwa trzeciego;
- 22) Państwowa Inspekcja Pracy – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów określających legalność zatrudnienia i innej pracy zarobkowej;
- 23) Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem prawa wyborczego oraz działaniem organów wyborczych;
- 24) Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wywozem i przywozem niebezpiecznych chemikaliów, z detergentami, a także zadaniami, o których mowa w przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i innych nałożonych na niego przez ministra zdrowia;



- 25) Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących dyscypliny finansów publicznych i zasad wydatkowania środków publicznych;
- 26) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z rynkiem usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- 27) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z lotnictwem cywilnym;
- 28) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną danych osobowych;
- 29) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w zakresie zgłoszeń dotyczących czynów nieuczciwej konkurencji, naruszeń praw konsumentów oraz nieuczciwych praktyk rynkowych;
- 30) Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z dopuszczaniem do obrotu produktów leczniczych, dopuszczaniem do obrotu weterynaryjnych produktów leczniczych, udostępnianiem na rynku i stosowaniem produktów biobójczych, badaniami klinicznymi, w tym badaniami klinicznymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi, wyposażeniem wyrobów medycznych, systemami i zestawami zabiegowymi, produktami niemającymi przewidzianego zastosowania medycznego, w tym ich badaniami klinicznymi, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz z nadzorem nad nimi, wyrobami medycznymi do diagnostyki *in vitro* i wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki *in vitro*, w tym ich badaniami działania, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi;
- 31) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką paliwami i energią oraz promowaniem konkurencji w tych sektorach;
- 32) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z regulacjami transportu kolejowego, licencjonowaniem transportu kolejowego, nadzorem technicznym nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwem ruchu kolejowego, interoperacyjnością i spójnością techniczną transportu kolejowego oraz licencjami i świadectwami maszynistów;
- 33) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z zamówieniami publicznymi;

- 34) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką złożami kopalin oraz nadzorem górniczym, a także działaniami organów nadzoru górniczego;
- 35) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z działaniem oraz funkcjonowaniem Sił Zbrojnych i sytuacją żołnierzy;
- 36) Prokurator Generalny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem Prokuratury oraz zgłoszeń niezastrzeżonych dla innych organów publicznych;
- 37) Rzecznik Finansowy – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną klientów podmiotów rynku finansowego;
- 38) Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami dzieci;
- 39) Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących praw małych i średnich przedsiębiorców;
- 40) Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami pacjenta;
- 41) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wjazdem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdem przez to terytorium, pobytem na nim i wyjazdem z niego, nadawaniem statusu uchodźcy, udzielaniem ochrony uzupełniającej, udzielaniem cudzoziemcom azylu oraz udzielaniem ochrony czasowej;
- 42) Szef Służby Cywilnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących działalności i funkcjonowania służby cywilnej, w szczególności praw członków korpusu służby cywilnej;
- 43) Wojewodowie – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich jednostek organizacyjnych.

2. Jeżeli zgłoszenie nie mieści się we właściwości żadnego z organów publicznych, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia jest Prokurator Generalny.

**§ 2.** Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.

# Uzasadnienie

---

## Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz.U.E.L. 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą” lub „dyrektywą 2019/1937”.

Dyrektywa wymaga przyjęcia regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym z zakresu ochrony sygnalistów, czyli osób zgłaszających naruszenia. Przepisy krajowe powinny określać m.in. tryb zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych przez podmioty prywatne oraz organy publiczne. Ma to służyć lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej poprzez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ściganie przestępstw. Osoby wykonujące pracę zarobkową w podmiotach prywatnych lub publicznych albo pozostające z tymi podmiotami w relacji w związku ze swoją działalnością zawodową mogą, przy okazji wykonywania tej pracy lub działalności, dowiedzieć się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, a działając jako tzw. sygnaliści – odegrać istotną rolę w ujawnianiu naruszeń. Rozwiązania krajowe powinny zatem zapewnić zrównoważoną i skuteczną ochronę sygnalistów (motywy 1 i 2 dyrektywy).

Projektowana ustawa zapewni wdrożenie środków ochrony sygnalistów oraz osób, których dotyczy zgłoszenie, a także odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych umożliwiających zgłaszanie naruszeń zgodnie z wymogami dyrektywy.

# Rzeczywisty stan w normowanej dziedzinie

## Rola sygnalistów w wykrywaniu naruszeń i przeciwdziałaniu ich skutkom

W każdej organizacji może dojść do nieprawidłowości, które szkodzą lub zagrażają interesowi publicznemu. Dotyczy to podmiotów działających zarówno w sektorze publicznym (np. jednostek sektora finansów publicznych, państwowych osób prawnych), jak i w sektorze prywatnym (np. przedsiębiorców). Nieprawidłowości te – w szczególności gdy polegają na naruszeniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego – mogą generować znaczne koszty nie tylko dla dotkniętej nimi organizacji<sup>1</sup>, ale też dla społeczeństwa lub gospodarki, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa czy środowiska. Mogą też naruszać prawa człowieka, prawa konsumentów czy pracowników.

Osoby, które wykonują pracę dla danej organizacji, nierzadko jako pierwsze mogą dostrzec, że w ich otoczeniu dzieje się coś niewłaściwego, i przekazać informację o zauważonych nieprawidłowościach podmiotom właściwym do przeprowadzenia stosownych działań wyjaśniających lub naprawczych. Zgłoszenie nieprawidłowości często może zapobiec szkodzie albo ograniczyć jej rozmiary, zatrzymać niekorzystne zjawisko lub pomóc uniknąć jego wystąpienia w przyszłości.

Osoby zgłaszające nieprawidłowości, o których informację powzięły w związku z wykonywaną pracą, nazywane są sygnalistami (ang. *whistleblowers*). Ich istotna rola w wykrywaniu zjawisk szkodzących interesowi publicznemu została wielokrotnie potwierdzona empirycznie. Światowe badanie z 2020 r., przygotowane dla Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE), wykazało, że spośród wszystkich wykrytych przypadków przepięstw i nadużyć gospodarczych około 43% było ujawnionych przez sygnalistów<sup>2</sup>. Podobnie badanie PwC (PricewaterhouseCoopers) z 2018 r., dotyczące przepiępczości gospodarczej,

---

1 Z badań PwC z 2018 r. wynika, że aż 43% firm w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat w wyniku wewnętrznych nadużyć poniosło straty finansowe o wysokości przekraczającej 400 tys. zł. Zob. PwC, *Kto i jak okrada polskie firmy? Badanie przepiępczości gospodarczej w Polsce 2018*, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2018/badanie-przepiępczości-gospodarczej-2018-raport-pwc.html>, dostępny w przypisach: 29 stycznia 2024.

2 Association of Certified Fraud Examiners – ACFE [Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych], *Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>.

wskazuje, że w ciągu dwóch lat objętych badaniem 45% wewnętrznych nadużyć w polskich przedsiębiorstwach udało się zauważyć dzięki sygnalistom<sup>3</sup>.

Jednocześnie w praktyce sygnaliści często narażeni są na działania odwetowe – w związku z dokonaniem przez nich zgłoszeniem nieprawidłowości bywają zwalniani z pracy, przenoszeni na inne stanowiska, tracą możliwości awansu czy też tworzy się wokół nich wrogą atmosferę w miejscu zatrudnienia. Bywają też pozywani o naruszenie dobrego imienia pracodawcy, oskarżani o zniesławienie lub naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgłaszanie nieprawidłowości wiąże się więc ze znacznym ryzykiem osobistym, zawodowym, a często też finansowym i psychologicznym. Dokładna skala zachowań odwetowych jest trudna do oszacowania, ale według badania Global Business Ethics Survey (GBES) z 2016 r. ponad 1/3 sygnalistów (36%) doświadcza jakichś form represji<sup>4</sup>. Z kolei badania De Marii i innych z 1997 r. wskazują, że formalny odwet (np. zwolnienie) dotyka 71% sygnalistów, a niekorzystne skutki o charakterze nieformalnym (np. ostracyzm) spotykają nawet 94% osób zgłaszających nieprawidłowości<sup>5</sup>.

Obawy przed działaniami odwetowymi zniechęcają do zgłaszania dostrzeganych nieprawidłowości. Badania Global Business Ethics Survey z 2016 r. wskazują, że 41% osób, które zauważały niewłaściwe zachowanie w miejscu pracy (rozumiane jako naruszenie prawa, wartości i zasad organizacji lub uniwersalnych zasad etyki), nikogo o nich nie zawiadomiło<sup>6</sup>. Z kolei według badania Eurobarometru z 2022 r. spośród mieszkańców Unii Europejskiej, którzy doświadczyli lub byli świadkami korupcji, aż 85% nigdzie nie zgłosiło tego faktu<sup>7</sup>. W Polsce ten wskaźnik był jeszcze wyższy i wynosił 100% badanych<sup>8</sup>. Wśród głównych powodów tego zaniechania wymieniało obawę przed działaniami odwetowymi i przekonanie, że zgłoszenie nic nie zmienia, a także brak wiedzy na temat tego, jak i gdzie można dokonać zgłoszenia<sup>9</sup>.

---

3 PwC, *Kto i jak okrada polskie...*, op. cit.

4 Ethics & Compliance Initiative (ECI), *Global Business Ethic Survey. Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*, 2016, [http://www.boeing.com/suppliers/2016\\_Global\\_Ethics\\_Survey\\_Report.pdf](http://www.boeing.com/suppliers/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf).

5 W. DeMaria, C. Jan, *Eating Its Own: The Whistleblower's Organization in Vendetta Mode*, „Australian Journal of Social Issues” (AJSI) 1997, nr 32(1), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/j.1839-4655.1997.tb01291.x>.

6 Ethics & Compliance Initiative, *Global Business Ethic...*, op. cit.

7 Specjalne badanie Eurobarometr nr 523 (marzec-kwiecień 2022): *Corruption*, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=83024>.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

Działania odwetowe podejmowane wobec sygnalistów należy kwalifikować jako ingerencję w przysługującą im wolność słowa. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wynika jednoznacznie, że ochrona swobody wypowiedzi znajduje zastosowanie także w odniesieniu do miejsca pracy, a państwo ma pozytywny obowiązek chronić tę swobodę w sferze relacji między pracownikiem a pracodawcą<sup>10</sup>. Również orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdza, że gwarancje wolności słowa odnoszą się do stosunków pracy, a jednym z jej elementów jest prawo pracownika do krytyki pracodawcy, łącznie z prawem do krytyki publicznej<sup>11</sup>, w tym „prawo do *whistleblowingu*, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli”<sup>12</sup>.

Zgłaszanie naruszeń można też uznać za formę udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy<sup>13</sup>. Wskazuje się nawet, że gwarancje swobody wypowiedzi w miejscu pracy, w tym prawo do sygnalizowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładu pracy, stanowią element demokracji instytucjonalnej w tymże zakładzie, która jest warunkiem pełnej demokracji politycznej<sup>14</sup>. Brak odpowiedniej ochrony przed represjami może przy tym negatywnie oddziaływać nie tylko na możliwość korzystania z wolności słowa przez sygnalistę, ale też na skłonność do wypowiadania się innych pracowników, wywołując skutek zwany w orzecznictwie ETPC „efektem mrożącym”. Brak odpowiednich gwarancji ochronnych może więc negatywnie rzutować na poczucie podmiotowości i sprawczości pracowników, rozumianej jako możliwość wpływania na ich najbliższe otoczenie<sup>15</sup>.

Ochrona sygnalistów nie jest przy tym instytucją zupełnie obcą polskiemu porządkowi prawnemu. **Obecne regulacje mają jednak charakter albo ogólnych gwarancji, albo regulacji sektorowych adresowanych do stosunkowo wąskiej grupy podmiotów.**

---

10 Wyrok ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie Fuentes Bobo przeciw Hiszpanii, skarga nr 39293/98, § 38; wyrok ETPC z 21 lipca 2011 r. w sprawie Heinisch przeciw Niemcom, skarga nr 28274/08, §44.

11 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/13; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. I PK 227/15.

12 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/13.

13 G. Goździewicz, T. Zieliński, *Art. 18(2), w: Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2017.

14 Z. Hajn, *Demokracja w zakładzie pracy – zagadnienia ogólne*, w: *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017.

15 W. Vandekerckhove, *Freedom of expression as the „broken promise” of whistleblower protection*, „La Revue des Droits de l’Homme” 2016, nr 10, file:///C:/Users/ISS/Downloads/revdh-2680.pdf.

Oprócz wspomnianych gwarancji swobody wypowiedzi ogólne zobowiązania do zapewnienia ochrony sygnalistom wynikają przede wszystkim z dwóch ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących przeciwdziałania korupcji. Przepis art. 9 *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji* Rady Europy z 1999 r.<sup>16</sup> wymaga, aby każde państwo będące stroną konwencji zapewniało w swoim prawie wewnętrznym odpowiednią ochronę przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione podstawy do podejrzewania, że doszło do korupcji, w dobrej wierze zgłaszają swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom.

Podobny obowiązek nakłada na państwo art. 33 *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji* z 2003 r.<sup>17</sup>, zgodnie z którym każde państwo będące stroną konwencji rozważy włączenie do swego wewnętrznego systemu prawnego odpowiednich środków w celu zapewnienia ochrony przed jakimkolwiek nieuzasadnionym działaniem każdej osobie, która w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach zgłasza właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami ustanowionymi zgodnie z konwencją. Żadna z tych regulacji nie stwarza jednak wystarczająco konkretnych, przejrzystych gwarancji ochronnych dla sygnalistów. Obie wymagają wprowadzenia w drodze aktów prawa krajowego, jednak Polska nie wywiązała się dotąd z tego obowiązku<sup>18</sup>.

Nie mamy też w Polsce regulacji z zakresu prawa pracy, które bezpośrednio odnosiłyby się do zgłaszania nieprawidłowości i specyficznie kształtowały sytuację prawną sygnalisty w związku z dokonaniem zgłoszenia lub ujawnieniem nieprawidłowości. Podobnie dzieje się w przypadku przepisów proceduralnych, w tym przepisów procedury karnej i administracyjnej. Wynikające z tych przepisów kategorie, np. zawiadamiającego o przestępstwie, informatora organów ścigania, skarżącego lub świadka, a także podejmowane przez te osoby działania należy odróżnić od pojęcia i działań sygnalisty. Dzieje się tak nawet jeśli efekt tych działań jest niekiedy tożsamy, np. prowadzi do wszczęcia postępowania karnego, postępowania kontrolnego lub innego postępowania regulowanego przepisami prawa. Co ważne, dyrektywa nie zakłada, aby wprowadzające ją przepisy miały ingerować we wskazane utrwalone instytucje prawne, w tym w przepisy procedury karnej (por. art. 3 ust. 3 lit. d dyrektywy 2019/1937).

---

16 Dz.U. z 2004 r., poz. 2443.

17 Dz.U. z 2007 r., poz. 563.

18 G. Makowski, C. Nowak, A. Wojciechowska-Nowak, *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Warszawa 2015, <https://uncaccoalition.org/files/cso-review-reports/year4-poland-report-polish.pdf>.

W obecnym stanie prawnym ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości mogą służyć niektóre instytucje przewidziane w **ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy** (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465; dalej: „Kodeks pracy”). Chodzi o zasadę niedyskryminowania w zatrudnieniu (art. 18<sup>3a</sup> § 1 Kodeksu pracy), zasadę równego traktowania (art. 18<sup>3b</sup> § 1 Kodeksu pracy) i obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji (art. 94 pkt 2b Kodeksu pracy). Pracodawca jest także zobligowany, aby przeciwdziałać mobbingowi (art. 94<sup>3</sup> Kodeksu pracy).

Na ogólnych zasadach ochronie sygnalisty mogą też służyć przepisy niedopuszczające do nieuzasadnionego rozwiązania stosunku pracy. Zastosowanie mogą znaleźć środki instytucjonalne ogólnie służące ochronie pracowników, które w odpowiednich przypadkach mogą objąć pracowników-sygnalistów (np. 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 2022 r., poz. 1614) inspektor pracy jest zobowiązany do nieujawniania informacji, że kontrolę przeprowadza się w następstwie skargi, chyba że zgłaszający skargę wyrazi na to pisemną zgodę. Skargi dotyczące naruszania praw pracowniczych mogą być zgłaszane do Państwowej Inspekcji Pracy pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, formularza e-skargi, a także ustnie do protokołu. W przypadku pojawienia się zastrzeżeń dotyczących postępowania inspektora pracy można złożyć skargę do okręgowego inspektora pracy, właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

W kontekście ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi rozwiązania zawarte w przywołanych przepisach prawa pracy są jednak zbyt ogólne. Jak pokazują badania, sprawy sygnalistów rzadko trafiają do sądów pracy, natomiast z praktyki orzeczniczej wynika, że niezwykle trudno zastosować te przepisy jako skuteczny środek ochrony sygnalistów<sup>19</sup>. Co więcej, w doktrynie wskazuje się, że orzecznictwo Sądu Najwyższego ewoluowało w kierunku ułatwiający działania odwetowe w formie likwidacji stanowiska pracy (Sąd ma ograniczoną swobodę kwestionowania argumentów pracodawcy, np. o rzekomych ekonomicznych powodach likwidacji) czy też wypowiedzenia umowy, gdy faktycznym powodem zwolnienia jest działalność sygnalisty, ale pracodawca jako przyczynę zwolnienia podaje inny formalny powód, który

---

19 Zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011, [https://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci\\_raport\\_20110415.pdf](https://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_raport_20110415.pdf).



w istocie miał miejsce (lecz powód ten nie jest na tyle poważny, aby uzasadnić zwolnienie)<sup>20</sup>.

Również w ramach **procedury karnej** przewidziane są instytucje prawne, których funkcja ochronna może służyć sygnalistom, w tym rozwiązania dotyczące ochrony 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, dalej: „Kodeks 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) oraz rozwiązania umożliwiające anonimowe przekazanie zawiadomienia o przestępstwie organom ścigania. Do ochrony sygnalistów odpowiednie zastosowanie mogą też znaleźć środki przewidziane w ustawie 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.

Brakuje jednak **przepisów karnych materialnych**, które bezpośrednio służyłyby ochronie sygnalistów, choć zgodnie z art. 218 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17; dalej: „Kodeks karny”) karze podlegają: złośliwe lub uporczywe naruszenie prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2) oraz odmowa ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ (zagrożona karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku).

Z punktu widzenia działalności sygnalistów nie bez znaczenia są obowiązujące obecnie **przepisy dotyczące swobody wypowiedzi i wolności prasy**, w tym gwarancje ochrony źródeł informacji, np. przewidziany w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914) dotyczący dziennikarza wymóg zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy).

---

20 R. Szymkiewicz, *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym, część 1: Ujęcie cywilnoprawne*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40, s. 297–304 i cytowane tam orzecznictwo.

Do zgłaszania nieprawidłowości mogą służyć – w zakresie objętym tą regulacją – **przepisy o skargach i wnioskach** przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775, z późn. zm.; dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego”). Przepisy te nie zawierają przy tym gwarancji ochrony przed działaniami odwetowymi.

Określone mechanizmy zgłaszania naruszeń przewidują też obowiązujące dziś w Polsce **przepisy sektorowe**, w tym:

- art. 9 oraz art. 133a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 2488);
- art. 237a i art. 237b ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 681, 825, 1723 i 1941);
- art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 188 i 1723);
- art. 97d ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2554 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 825 i 1723);
- art. 25e, art. 83a ust. 1a, art. 131m z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 646, 825, 1723 i 1941);
- art. 53 i art. 53a ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1124, 1285, 1723 i 1843);
- art. 117c i art. 174e ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633, 1669 i 2029);
- art. 135a i art. 135c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 2110);
- art. 55–56a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2023 r., poz. 1666 i 2005);
- art. 96–99 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz.U. z 2023 r., poz. 2257).

Jednak przepisy te nie wprowadzają kompleksowych rozwiązań służących ochronie sygnalistów w zakresie wymaganym dyrektywą 2019/1937, a ich zakres zastosowania nie wykracza poza regulowane dziedziny.

**Projektowana ustawa nie zmierza do modyfikacji wymienionych, obowiązujących przepisów, które ogólnie można odnosić do działalności i ochrony sygnalistów.**

Zgodnie z motywem 20 dyrektywy należy utrzymać w mocy wszelkie szczególne uregulowania w tym względzie przewidziane w obowiązujących już przepisach unijnych, 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 tym samym musi 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.

Zgodnie więc z duchem dyrektywy istotą projektowanych rozwiązań będzie uzupełnienie istniejących przepisów o środki ochrony związane ze zgłaszaniem lub ujawnianiem naruszeń w trybie przewidzianym w ustawie. Nie przewiduje się uchylecia nakładanych przez regulacje sektorowe obowiązków utrzymywania kanałów zgłaszania naruszeń. Projektowana ustawa będzie miała zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach. Nie oznacza to obowiązku „dublowania” kanałów zgłaszania nieprawidłowości przez podmioty, które będą jednocześnie adresatami regulacji sektorowych oraz projektowanej ustawy. Nie wyłącza też możliwości ustanowienia dwóch niezależnych kanałów w ramach jednej organizacji. Adresaci tych obowiązków powinni móc ocenić, jaki sposób ich wykonania będzie najbardziej odpowiedni w konkretnym kontekście organizacyjnym, i wprowadzić takie rozwiązania wewnętrzne, które zapewnią ich efektywną realizację, z zachowaniem ewentualnych odrębności sektorowych.

## **Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

### **Uwagi wstępne**

Projektowane przepisy w sposób całościowy wprowadzają do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2019/1937. Celem projektowanej ustawy jest wyczerpująca realizacja obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej wynikających

z przyjęcia dyrektywy przez Unię Europejską. Wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie ustawy zmierzają do ścisłej realizacji celów dyrektywy, w tym przede wszystkim do zapewnienia odpowiedniej, skutecznej i zrównoważonej ochrony sygnalistom, a także do ochrony interesu publicznego, do zapewnienia egzekwowania prawa oraz transparentności i rozliczalności podmiotów prywatnych i publicznych (zob. motywy 1–6 dyrektywy).

Zgodnie z art. 25 dyrektywy państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy, które są korzystniejsze dla praw osób dokonujących zgłoszenia niż przepisy ustanowione w dyrektywie. Dyrektywa ustanawia więc standard minimalny<sup>21</sup>. W mocy pozostają przy tym ograniczenia wynikające z zasad prawa unijnego (traktatowych, ogólnych czy też mających rodowód orzeczniczy), zatem ewentualne rozwiązania idące dalej niż przewidziane w dyrektywie muszą być proporcjonalne i niedyskryminacyjne. Państwa członkowskie dysponują jednak szerokim zakresem uznania przy tworzeniu regulacji krajowych, a kompetencje do oceny przez TSUE tych środków są ograniczone<sup>22</sup>.

Projekt ustawy wprowadza wysoki standard ochrony sygnalistów. Niektóre przewidziane w nim gwarancje przewyższają minimalny standard unijny, w granicach przyznanej państwom członkowskim swobody regulacyjnej i z zachowaniem zasady proporcjonalności. Każde takie rozwiązanie stanowi efekt starannego wyważenia interesów osób wykonujących pracę, pracodawców i interesu publicznego.

## Przedmiotowy zakres ustawy – zgłoszenia naruszeń

Projektowana ustawa ma **szeroki zakres przedmiotowy**. W art. 2 pkt 6 pojęcie „naruszenia”, które może być przedmiotem zgłoszenia przez sygnalistę, zdefiniowano jako wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zbiorów zasad postępowania wydanych przez organy władzy publicznej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, regulacji

---

21 A. Ihns, *Entwicklung und Grundlagen der europäischen Rechtsangleichung*, Frankfurt am Main 2003, s. 75; M. Dougan, *Minimum harmonization and the internal market*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 854–855, <https://life.eui.eu/wp-content/uploads/sites/28/2015/04/Armstrong-09-Dougan.pdf>.

22 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 1990 r., Pall/Dahlhausen, sprawa C-238/89, ECLI:EU:C:1990:473, pkt 22; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 listopada 1992 r., Komisja przeciw Belgii, sprawa C-376/90, ECLI:EU:C:1992:457, pkt 27 i 30; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1998 r., Borsana, sprawa C-2/97, ECLI:EU:C:1998:613, pkt 38–40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 kwietnia 2005 r., Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, ECLI:EU:C:2005:222, pkt 62–63.

wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji i wynikających z wiążących kodeksów dobrych praktyk, w szczególności:

- przestępstwa, wykroczenia przeciwko prawom pracownika, o których mowa w dziale 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465),
- czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- czyny stanowiące delikty dyscyplinarne, czyny nieuczciwej konkurencji lub nieuczciwe praktyki rynkowe,
- czyny, które są zagrożone administracyjną karą pieniężną,
- działania lub zaniechania mające na celu obejście powszechnie obowiązujących przepisów prawa,
- naruszenia obowiązujących w organizacji regulaminów lub procedur wewnętrznych,
- naruszenia przyjętych kodeksów etycznych lub innych wiążących organizację kodeksów dobrych praktyk,
- naruszenia zbiorów zasad dotyczących dobrych praktyk i standardów postępowania wydanych przez organy władzy publicznej w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa,
- a także działania zmierzające do zatajenia wystąpienia naruszeń, w tym w szczególności ukrycia lub zniszczenia dowodów.

Zawarte w tym przepisie wyliczenie ma charakter przykładowy.

Jest to definicja szersza niż zawarta w dyrektywie, której ograniczony zakres przedmiotowy wynika z ograniczonego zakresu kompetencji unijnych i został określony przez enumeratywne wyliczenie dziedzin regulacji, której naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia. Na dopuszczalność przyjmowania przez państwa członkowskie odmiennych rozwiązań w tym zakresie wskazuje wprost art. 2 ust. 2 dyrektywy.

**Uzasadnieniem dla przyjęcia projektowanego rozwiązania są następujące względy:**

1. W praktyce nieprawidłowości mogą przyjmować różną postać, a ograniczenie zakresu przedmiotowego ustawy, wzorowane na rozwiązaniu przewidzianym w dyrektywie, prowadziłyby do sytuacji, w której sygnalista, przed dokonaniem zgłoszenia, byłby zmuszony do przeanalizowania, czy dany stan faktyczny (naruszenie) mieści się w zakresie regulacji wymienionych w ustawie. Tymczasem sygnaliści na ogół nie dysponują wiedzą umożliwiającą przeprowadzenie takich analiz, które – zwłaszcza w złożonych stanach faktycznych – mogą wymagać zaawansowanej wiedzy prawniczej.

2. Rozwiązanie polegające na ograniczeniu zakresu przepisów, których naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia, prowadziłyby do osłabienia ochrony sygnalistów – ochronie nie podlegałyby osoby, które błędnie, nie dysponując odpowiednią wiedzą prawniczą, oceniłyby, że dane naruszenie mieści się w zakresie przedmiotowym wymienionych w ustawie regulacji, i dokonałyby jego zgłoszenia. W takim przypadku sygnalista nie byłby objęty m.in. gwarancjami ochrony przed działaniami odwetowymi – mimo że dokonał zgłoszenia naruszenia, tyle że nie było to naruszenie regulacji w dziedzinach wymienionych w ustawie.

3. Zawężające ustawowe zdefiniowanie pojęcia „naruszenia”, skutkujące ograniczoną ochroną, może zniechęcać sygnalistów do dokonywania zgłoszeń – także jeżeli dany stan faktyczny mieści się w zakresie wymienionych w ustawie regulacji, ale sygnalista nie ma co do tego pewności. Negatywnie wpłynie to na skuteczność tworzonych systemów zgłaszania, może budzić dodatkową nieufność użytkowników tych systemów (sygnalistów), a w rezultacie przełoży się na słaby efekt ustawy, nie przyczyniając się znacząco do wykrywania naruszeń prawa i lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów, co osłabi realizację celu dyrektywy.

4. Jest to rozwiązanie wskazywane przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International jako najlepsza praktyka legislacyjna dla określenia zakresu przedmiotowego regulacji o ochronie sygnalistów.

5. Objęcie ochroną osób, które dokonały zgłoszenia naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale też zbiorów zasad postępowania wydanych przez organy władzy publicznej, regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji albo wynikających z wiążących pracodawcę kodeksów dobrych praktyk, ma na celu zapewnienie skutecznego egzekwowania norm wywodzonych z tych źródeł. Dodatkowo pozwala uniknąć konieczności każdorazowego ustalania przez sygnalistę, czy dany – obowiązujący w organizacji – standard postępowania wywodzi się z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, czy też z regulacji o innym charakterze. W praktyce rozróżnienie to może nie być łatwe dla osób nieposiadających wykształcenia prawniczego.

Projekt zarazem powieli zasadniczą część wyłączeń przewidzianych w art. 3 dyrektywy. Zgodnie z projektowanym art. 4 ustawy **nie ma ona zastosowania do informacji objętych tajemnicą notarialną, adwokacką lub radcy prawnego, tajemnicą lekarską czy tajemnicą narady sędziowskiej ani do informacji dotyczących postępowania karnego – w zakresie tajemnicy**

## **postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności.**

W porównaniu z katalogiem wyłączeń zawartym w dyrektywie pominięto informacje niejawne oraz informacje dotyczące zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu art. 7 pkt 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. W wyniku analizy stwierdzono bowiem, że całkowite wyłączenie informacji o tych naruszeniach uniemożliwiłoby sygnalistom jakąkolwiek aktywność w tych dziedzinach. Efektem byłoby pozbawienie ochrony np. sygnalistów pełniących służbę wojskową, którzy mogą być narażeni na działania odwetowe o wyjątkowym nasileniu. W związku z tym informacje te mogą być przedmiotem zgłoszenia wewnętrznego (w ramach organizacji) lub zewnętrznego (do właściwego organu), jednak – ze względu na bezpieczeństwo państwa – nie podlegają ujawnieniu publicznemu. Jedyny wyjątek dotyczy sytuacji, gdy brak ujawnienia publicznego groziłby interesowi publicznemu w sposób kwalifikowany. Zarazem w żadnym wypadku niedopuszczalne jest ujawnienie informacji o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” (projektowany art. 51 ustawy).

Zgodnie z projektowanym art. 3 warunkiem objęcia ochroną jest to, aby osoba dokonująca zgłoszenia lub ujawnienia publicznego **działała w uzasadnionym przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji**. Przekonanie to powinno istnieć w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia. Założenie to odzwierciedlają projektowane definicje „zgłoszenia” (projektowany art. 2 pkt 17 ustawy) i „ujawnienia publicznego” (projektowany art. 2 pkt 14), gdzie warunkiem koniecznym jest działanie w dobrej wierze, czyli w przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji, uzasadnionym okolicznościami danego przypadku (art. 2 pkt 1). Ochrona przysługuje więc także wówczas, gdy prawdziwość informacji zawartych w zgłoszeniu nie została wprawdzie ostatecznie potwierdzona, ale sygnalista w momencie przekazywania informacji był przekonany, że jest prawdziwa, i przekonanie to było w danej sytuacji uzasadnione. Rozwiązanie to jest zalecane przez Komitet Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ oraz Transparency International, a także stanowi trwały element orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących sygnalistów<sup>23</sup>.

---

23 Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, pkt 22 memorandum wyjaśniającego; *Protection of sources of information and whistle-blowers* [Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi dotyczącego ochrony dziennikarskich źródeł informacji i praw sygnalistów], 8 października 2015, A/70/361, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/Factsheet\\_4.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/Factsheet_4.pdf); Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności, *The United Nations Convention against Corruption. Resource Guide on*

Natomiast jeżeli przekonanie osoby dokonującej zgłoszenia było zupełnie pozbawione podstaw faktycznych lub oparte wyłącznie na nieuzasadnionym mniemaniu, albo doszło do świadomego przekazania informacji nieprawdziwych, osoba taka nie jest objęta gwarancjami przewidzianymi w projekcie. W takiej sytuacji nie mamy bowiem do czynienia ze „zgłoszeniem” ani z „ujawnieniem publicznym” w rozumieniu ustawy (co potwierdza projektowany art. 14 ust. 1 ustawy). Dodatkowo osoba, która w momencie dokonywania zgłoszenia była świadoma, że przekazywana informacja jest nieprawdziwa, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2 (projektowany art. 57 ustawy). Celem opisanych rozwiązań jest zniechęcenie do dokonywania zgłoszeń całkowicie pozbawionych podstaw faktycznych (brak ochrony) oraz świadomie nieprawdziwych (brak ochrony i sankcja karna). Działania takie przyczyniają się do tworzenia negatywnego stereotypu sygnalisty, obniżają zaufanie do systemu zgłaszania naruszeń i niekorzystnie wpływają na jego efektywność (angażując czas i zasoby niezbędne do weryfikacji i analizy zgłoszenia). Mogą być też źródłem szkody lub krzywdy, gdy zawierają bezpodstawne oskarżenia.

Projekt ustawy wprowadza przy tym domniemanie istnienia dobrej wiary w momencie dokonania zgłoszenia (art. 14 ust. 3). Ciężar dowodu wykazania, że było inaczej, spoczywa więc zasadniczo na stronie przeciwnej.

Projekt przewiduje jednak trzy sytuacje, kiedy to osoba dokonująca zgłoszenia musi udowodnić, że działała w przekonaniu o prawdziwości przekazywanych informacji:

- (1) jeżeli okoliczności danego przypadku w sposób oczywisty nie uzasadniają przekonania o prawdziwości przekazywanych informacji, lub
- (2) zgłoszenie nieprawidłowości zostało dokonane w celu sprzecznym z prawem lub zasadami współżycia społecznego, oraz gdy
- (3) osoba dokonująca zgłoszenia zataiła w nim fakt swojego przyczynienia się do powstania nieprawidłowości, których ono dotyczy.

Co ważne, osobista motywacja osoby dokonującej zgłoszenia nie ma prawnego znaczenia. Za zbyt daleko idący należy uznać wymóg działania w interesie

---

*Good Practice in the Protection of Reporting Persons*, [Przewodnik źródłowy ONZ w sprawie dobrych praktyk dotyczących ochrony osób zgłaszających], New York 2015, pkt 29, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf); Transparency International, *Best practice guide for whistleblowing legislation* [Przewodnik po najlepszych praktykach w zakresie przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości], 1 marca 2018, s. 14, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>; zob. wyroki ETPC Guja przeciw Mołdawii; Heinisch przeciw Niemcom.



publicznym jako przesłanki objęcia sygnalisty ochroną. Nie jest to też wymóg niezbędny dla zapewnienia efektywnego działania systemu zgłoszeń. Przeciwnie: ustawowy wymóg odpowiedniej motywacji po stronie osoby dokonującej zgłoszenia przyczyniłby się raczej do mniejszej skuteczności systemu, bowiem sygnalista mógłby obawiać się, że jego zachowanie będzie interpretowane jako prywatna zemsta lub chęć uzyskania rozgłosu. Dostrzegając te ryzyka, Komitet Ministrów Rady Europy, Specjalny Sprawozdawca ONZ oraz Transparency International zgodnie zalecają, aby udzielenie ochrony nie było uzależnione od natury pobudek, jakimi kierował się sygnalista, kiedy dokonywał zgłoszenia.

## **Podmiotowy zakres proponowanej ochrony**

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy **sygnalistą jest osoba fizyczna, która w związku z kontekstem zawodowym dokonała zgłoszenia naruszenia lub ujawnienia publicznego w trybie określonym w ustawie, a także ten, kto udzielił innej osobie pomocy w dokonaniu tych czynności.** Podstawa prawna i forma zatrudnienia sygnalisty nie mają znaczenia – z ochrony przewidzianej w projekcie ustawy może skorzystać każda osoba wykonująca pracę. Dotyczy to zarówno pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy (czyli osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), jak i osób, które wykonują pracę na rzecz organizacji na innej podstawie. W powołanym przepisie projektu wskazano przykładowy katalog osób, które mogą zostać sygnalistami, przy czym objęto nim m.in. pracowników tymczasowych, osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedsiębiorców, akcjonariuszy lub wspólników, stażystów, a także funkcjonariuszy i żołnierzy.

Celem proponowanego rozwiązania jest zagwarantowanie zakresu ochrony odpowiadającej warunkom zatrudnienia w Polsce i zróżnicowaniu występujących na polskim rynku pracy podstaw wykonywania pracy. Jest ono zgodne z zaleceniami m.in. Komitetu Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi (dalej: Specjalny Sprawozdawca ONZ), a także Transparency International. Stanowi też realizację art. 4 ust. 1 dyrektywy.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2–4 dyrektywy, ochronie podlega nie tylko osoba, która dokonała zgłoszenia naruszeń w wymaganym trybie, lecz także osoba, która sama nie zgłosiła nieprawidłowości, ale udzieliła pomocy w dokonaniu zgłoszenia przez inną osobę, w szczególności poprzez dostarczenie jej informacji o danej nieprawidłowości. Propozycja objęcia ochroną również osób

pomagających w dokonaniu zgłoszenia jest nie tylko zgodna z przepisami dyrektywy, ale też zalecana m.in. przez Transparency International. Osoby te przyczyniają się do wykrywania nieprawidłowości i mogą być narażone na działania odwetowe.

Ochrona przewidziana w projekcie nie ogranicza się do czasu trwania stosunku prawnego, na podstawie którego sygnalista wykonuje pracę zarobkową, inne usługi, funkcje lub służbę. Sygnalistą może być także osoba, która dokonała zgłoszenia już po ustaniu tego stosunku, o ile zgłoszenie to ma z nim związek. Jest to konieczne dlatego, że również po ustaniu tego stosunku zgłaszający może paść ofiarą działań odwetowych. Podobnie dzieje się w przypadku osób ubiegających się o zatrudnienie (tj. przed powstaniem stosunku zatrudnienia), które zgłaszają nieprawidłowości związane z procesem zawarcia umowy lub z tzw. rekrutacją.

Ponadto, zgodnie z wymogami dyrektywy, przepisy o ochronie sygnalistów stosuje się odpowiednio do osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej udzielającej pomocy w dokonaniu zgłoszenia sygnaliście lub z nim powiązanej, w szczególności w kontekście zawodowym, a także stanowiącej jego własność lub wobec której sygnalista jest beneficjentem rzeczywistym, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (projektowany art. 19 ust. 1 ustawy). Ma to na celu ochronę podmiotów powiązanych z sygnalistą, które mogą stać się celem działań odwetowych. Podobnie chronione są osoby powiązane z sygnalistą, a więc takie, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście zawodowym w związku z dokonaniem zgłoszenia przez sygnalistę, ze względu na relację z sygnalistą, takie jak bliski współpracownik lub członek rodziny sygnalisty zatrudniony w tym samym miejscu pracy. Projektowane przepisy zakazujące działań odwetowych wobec sygnalisty określają, kiedy mają one zastosowanie również do osób z nim powiązanych.

## Środki ochrony sygnalistów

W związku z ryzykiem objęcia sygnalisty działaniami odwetowymi projekt przewiduje szereg gwarancji ochronnych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma **obowiązek zapewnienia poufności wszelkich danych pozwalających na ustalenie tożsamości sygnalisty** (art. 7). Sygnalista ma prawo zastrzec do wyłącznej wiadomości przyjmującego zgłoszenie nie tylko swoje imię i nazwisko, ale też wszystkie inne informacje, które pozwalają ustalić jego tożsamość. Rozwiązanie to ma charakter ochrony prewencyjnej – jej celem jest zapewnienie, że potencjalni sprawcy

działań odwetowych nie będą mogli ustalić tożsamości sygnalisty. Przepis ten stanowi wprowadzenie art. 16 dyrektywy. Zasada poufności jest zalecana jako podstawowy środek ochrony m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International.

Zastrzeżenie poufności jest prawem, a nie obowiązkiem sygnalisty. Zgodnie z proponowanym art. 7 ust. 2 pkt 1 za wyraźną zgodą sygnalisty dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości mogą zostać ujawnione. Musi to być **wyraźna** zgoda, wyrażona w formie pisemnej – nie może być ona wyrażona w sposób dorozumiany. W szczególności brak bezpośredniego zastrzeżenia poufności nie może być rozumiany jako zgoda na ujawnienie tożsamości. Poufność wskazanych danych jest bowiem zasadą, której uchylenie wymaga wyraźnego oświadczenia.

Proponowana ochrona poufności nie ma przy tym charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 projektu dane pozwalające na ustalenie tożsamości sygnalisty mogą być w określonych przypadkach ujawnione także bez jego zgody. Chodzi jednak wyłącznie o sytuacje, gdy ujawnienie następuje za zgodą Sądu i tylko gdy jest to niezbędne dla wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawie nieprawidłowości, dla ochrony ważnego interesu publicznego albo dla ochrony praw innych osób. Katalog celów, ze względu na które może nastąpić ujawnienie danych sygnalisty bez jego zgody, ma charakter zamknięty.

Zgodnie z projektowanym art. 53 ustawy naruszenie poufności wbrew opisanym postanowieniom stanowi czyn zabroniony pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 lit. d dyrektywy. Ustanowienie sankcji za bezprawne ujawnienie tożsamości sygnalisty jest również zalecane przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ oraz Transparency International.

**Ochroną poufności powinny być też objęte osoby, które dokonały zgłoszenia anonimowo**, tj. bez podawania danych umożliwiających ustalenie ich tożsamości przez osobę przyjmującą zgłoszenie. Sygnaliści, w razie następczego ujawnienia ich tożsamości, powinni być objęci gwarancjami przewidzianymi w ustawie.

Projektowany art. 8 ustawy wprowadza zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalistów oraz osób z nimi powiązanych, przy czym zgodnie z art. 2 pkt 3 „działania odwetowe” są to wszelkie działania lub zaniechania podejmowane w związku z dokonaniem zgłoszeniem, których bezpośrednim lub pośrednim celem lub skutkiem jest wyrządzenie szkody lub krzywdy sygnaliście, w tym pogorszenie jego sytuacji w kontekście zawodowym (zob.

art. 5 pkt 11 dyrektywy). Zgodnie z art. 19 dyrektywy oraz zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy i Transparency International proponowany zakaz ma charakter generalny, tj. dotyczy wszelkich działań, niezależnie od ich formy – kluczowe znaczenie mają pogorszenie sytuacji sygnalisty jako cel lub skutek tych działań oraz ich związek ze zgłoszeniem nieprawidłowości. Dlatego katalog działań odwetowych z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy ma charakter przykładowy.

W razie naruszenia zakazu działań odwetowych projekt przewiduje dwa zasadnicze sposoby dochodzenia ochrony sygnalisty – cywilny i karny.

W zakresie cywilnych środków ochrony sygnaliście, którego sytuacja uległa pogorszeniu w wyniku działań odwetowych, przysługują niezależnie dwa szczególne roszczenia. Po pierwsze, roszczenie o odszkodowanie w pełnej wysokości, jednak nie niższej niż dwukrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Proponowana kwota minimalnej wysokości odszkodowania ma zapewnić jego skuteczny i odstraszający charakter. Obok funkcji kompensacyjnej rozwiązanie to zakłada też cel prewencyjny, tj. ma zniechęcać do podejmowania działań odwetowych. Dotyczy to zarówno zapobiegania kolejnym naruszeniom ze strony tego samego podmiotu (prewencja szczególna), jak i ze strony innych, potencjalnych naruszcycieli (prewencja ogólna). Działania odwetowe nie powinny być bowiem w żadnym przypadku „opłacalnym” wariantem reakcji na zgłoszenie naruszenia. Po drugie, niezależnie od odszkodowania, sygnalista może żądać przywrócenia stanu poprzedniego, tj. stanu, jaki miał miejsce przed zastosowaniem działań odwetowych, w szczególności:

- przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach,
- przywrócenia na uprzednio zajmowane stanowisko,
- przywrócenia odebranego zezwolenia lub odebranej licencji,
- ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy itd.

Katalog zawarty w projekcie ustawy ma charakter otwarty. Jeżeli przywrócenie stanu poprzedniego byłoby niemożliwe lub niecelowe, sygnalista ma prawo żądania zadośćuczynienia w wysokości równej dwuletniemu wynagrodzeniu otrzymywanemu na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 12 ust. 3).

Projekt przewiduje, że do powództw wytaczanych przez sygnalistę stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące postępowania odrębnego – postępowania z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Projekt przewiduje także, że w razie wszczęcia postępowania sądowego w związku z działaniami

odwetowymi wobec sygnalisty Sąd z urzędu dokonuje zabezpieczenia wskazanych roszczeń. Rozwiązanie to uwzględnia fakt, że postępowanie sądowe może w praktyce trwać dłuższy okres. Uzasadnione jest zatem tymczasowe zabezpieczenie interesów sygnalisty na czas trwania postępowania.

Zgodnie z projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy to na pracodawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że działania podjęte wobec sygnalisty, które spowodowały pogorszenie jego sytuacji, nie miały charakteru odwetowego. Projektowane odwrócenie ciężaru dowodu ma urealnić ochronę zapewnianą sygnalistom, którzy w przeciwnym razie mogliby napotkać istotne trudności w wykazaniu przed Sądem, że pogorszenie ich sytuacji miało związek ze zgłoszeniem naruszenia. Sygnalista będzie musiał jedynie uprawdopodobnić, że dokonał zgłoszenia i że w wyniku działania pracodawcy doszło do pogorszenia jego sytuacji w miejscu pracy. Zarazem, aby uwzględnić interesy pracodawców, rozwiązanie to jest ograniczone terminem i ma zastosowanie do działań podjętych wobec sygnalisty w okresie 3 lat od dnia dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Analogiczny mechanizm stosuje się obecnie w sprawach o dyskryminację w zatrudnieniu (art. 18<sup>3b</sup> Kodeksu pracy). Jego odniesienie do ochrony sygnalistów zalecają Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International.

Projekt ustawy przewiduje, że działania odwetowe mogą się wiązać z odpowiedzialnością karną – zgodnie ze standardem przewidzianym w dyrektywie (art. 23 ust. 1 lit. b i c). Za podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej projekt przewiduje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności do lat 2 (art. 56 ust. 1). Wprowadzono także typ kwalifikowany, modyfikowany przez okoliczność modalną działania w sposób uporczywy – w takim wypadku ustawowe zagrożenie zwiększa się i wynosi od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności.

Dodatkowo proponuje się, aby podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty było podstawą pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (projektowany art. 8 ust. 4 ustawy). Za podejmowanie działań odwetowych przez pracownika pracodawca mógłby zgodnie z projektem stosować zarówno karę upomnienia i nagany, jak i karę pieniężną, zgodnie z art. 108 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Dodatkowe gwarancje ochronne przewidziane w projekcie obejmują – w określonym zakresie – wyłączenie odpowiedzialności prawnej sygnalistów, zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy i Specjalnego Sprawozdawcy ONZ oraz w myśl art. 21 ust. 7 dyrektywy. Projektowany art. 17

ustawy wprowadza zasadę, że zgłoszenie lub ujawnienie naruszenia, dokonane w dobrej wierze, z zachowaniem zasad i trybu przewidzianych w ustawie, nie może stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności za szkodę, z tytułu naruszenia praw innych osób, w szczególności: naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, przepisów o ochronie danych osobowych lub obowiązku zachowania tajemnicy. W przypadku wszczęcia postępowania dotyczącego wyżej opisanej odpowiedzialności sygnalista może wystąpić o jego umorzenie.

Ponadto projektowany art. 16 przewiduje, że zgłoszenie naruszenia na zasadach i w trybie określonym w ustawie, gdy zawiera ono informacje objęte tajemnicą prawnie chronioną, nie stanowi naruszenia obowiązku zachowania tej tajemnicy, co sprawia, że nie może być ono uznane za realizujące znamiona jakiegokolwiek typu czynu zabronionego (legalność pierwotna)<sup>24</sup>. W takim przypadku sygnalista nie może więc ponieść odpowiedzialności z art. 266 Kodeksu karnego ani żadnego innego przepisu, który sankcjonuje naruszenie tajemnicy prawnie chronionej (takiej jak tajemnica maklerska, tajemnica zawodowa psychologa) – w granicach określonych w art. 4 i w art. 51 projektu ustawy.

Istotne znaczenie gwarancyjne ma również proponowany art. 15, zgodnie z którym postanowienia umów uniemożliwiające zatrudnionemu zgłaszanie nieprawidłowości lub ograniczające możliwość ich zgłaszania przez zatrudnionego są z mocy prawa nieważne. Celem tego rozwiązania, wymaganego przez art. 24 dyrektywy i zalecanego przez Komitet Ministrów Rady Europy, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości oraz Transparency International, jest wykluczenie stosowania tzw. klauzul kneblujących (ang. *gagging clauses*). Projekt odnosi sankcję nieważności do wyżej wspomnianych klauzul, niezależnie od tego, w jakiego rodzaju umowie lub akcie zostały one zawarte. Dotyczy to nie tylko umów o pracę, ale też umów cywilnoprawnych, takich jak umowy zlecenia i o dzieło, umów obejmujących tzw. osoby samozatrudnione, umowy dostawy czy też umowy sprzedaży, a także układy zbiorowe pracy. Chodzi przy tym nie tylko o bezpośrednie wyłączenie prawa do zgłoszenia lub ujawnienia naruszenia, ale też o zobowiązania pośrednio wyłączające to prawo, sformułowane jako bardziej ogólne postanowienia, np.

---

24 W doktrynie prawa karnego rozróżnia się tzw. legalność pierwotną zachowania, oznaczającą brak realizacji znamion typu zabronionego, oraz legalność wtórną, o której mówimy wówczas, gdy sprawca zrealizuje znamiona tego typu, ale uczyni to w sytuacji kontratypowej. W sprawie pierwotnej i wtórnej legalności zob. M. Królikowski, *Okoliczności wyłączające bezprawność jako konstrukcja sprawiedliwości korygującej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, z. 2, s. 17 i n.; A. Zoll, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu*, Warszawa 1982, s. 61–77.

o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, obowiązku troski o dobro zakładu pracy, zachowania lojalności wobec pracodawcy lub podobnych. Przepis ten powinien być traktowany jako wytyczna interpretacyjna stosowana przy ocenie takich postanowień umownych.

Szczególną formę wsparcia sygnalistów przewiduje art. 64 projektu ustawy, zgodnie z którym osoby, które chcą dokonać zgłoszenia nieprawidłowości, mają prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Pomoc ma zmierzać do ustalenia, czy zachodzą okoliczności uprawniające do objęcia ochroną przewidzianą w ustawie, oraz do określenia zakresu tej ochrony. Dostęp do indywidualnej, nieodpłatnej pomocy prawnej powinien przyczynić się do zmniejszenia liczby zgłoszeń, które nie kwalifikują się do objęcia ochroną, a także zapewnić sygnalistom odpowiednie rozeznanie co do przysługujących im praw i gwarancji. Jest to rozwiązanie zalecane m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz Transparency International.

Jednocześnie zgodnie z art. 17 ust. 3 projektu ustawy osoba, której prawa zostały naruszone w wyniku nieuzasadnionego – niezgodnego z ustawą – zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, może dochodzić naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

W projektowanym art. 18 ustawy sformułowano ogólną zasadę, zgodnie z którą nie można zrzec się praw określonych w omawianym rozdziale 2 projektu ani przyjąć na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą w wyniku zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, jeżeli zostały one dokonane zgodnie z ustawą. Wszelkie takie oświadczenia lub inne czynności należy uznać za nieważne jako sprzeczne z ustawą. Nie dotyczy to przyjęcia odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, co jest spójne z projektowanym art. 17 ust. 3 ustawy.

## **Tryb zgłaszania naruszeń – uwagi ogólne**

Projekt ustawy określa trzy tryby przekazywania informacji o naruszeniu:

- zgłoszenie wewnętrzne (tj. zgłoszenie naruszenia wyznaczonej osobie lub jednostce w ramach organizacji),
- zgłoszenie zewnętrzne (tj. zgłoszenie naruszenia organowi publicznemu lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich),
- ujawnienie publiczne.

Taką konstrukcję przewidują zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ i OECD. Rozwiązanie to wprowadza też dyrektywa (art. 7, art. 10 i art. 15).

Projekt ustawy (art. 27, art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 49 ust. 1) wprowadza zasadę, zgodnie z którą sygnalista powinien w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia wewnętrznego, chyba że uzna, że nie zostały spełnione przewidziane w ustawie warunki. Rozwiązanie to stanowi realizację konstytucyjnej zasady subsydiarności, a także zachętę do korzystania z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, o której mowa w art. 7 ust. 2 dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zachęcają do korzystania z wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń przed wybraniem zewnętrznych kanałów w przypadku, gdy naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych.

W praktyce wiele naruszeń można wyjaśnić w ramach organizacji, bez potrzeby angażowania organów publicznych. Umożliwia to też organizacji wprowadzenie odpowiednich rozwiązań o charakterze prewencyjnym. Ponadto rozwiązanie to pozwala zminimalizować ryzyko naruszenia reputacji po stronie osób lub organizacji, których dotyczy zgłoszenie skierowane do podmiotów zewnętrznych, jeżeli jest ono nieuzasadnione lub zawiera nieprawdziwe informacje. Rozwiązanie to jest spójne z założeniami i celami dyrektywy. Poza przywołanym art. 7 ust. 2, który wprost zachęca do tworzenia rozwiązań preferujących zgłoszenia wewnętrzne, akapit 33 dyrektywy wskazuje, że: „osobom dokonującym zgłoszenia zwykle przychodzi łatwiej dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych, chyba że istnieją powody, dla których wolą dokonać zgłoszenia zewnętrznego. Badania empiryczne wykazują, że większość sygnalistów dokonuje zgłoszeń wewnętrznych w ramach organizacji, w której pracują. Zgłoszenia wewnętrzne są również najlepszym sposobem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego. Jednocześnie osoba dokonująca zgłoszenia powinna mieć możliwość wyboru najwłaściwszego kanału do tego celu w zależności od indywidualnych okoliczności danej sprawy”.

Motywy 51 i 62 dyrektywy wskazują sytuacje, kiedy sygnalista powinien móc zwrócić się od razu do organu publicznego w ramach zgłoszenia zewnętrznego. Projektowany art. 28 określa warunki, w których sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego z pominięciem wewnętrznego kanału. Obejmują one nie tylko sytuacje wprost wymienione w dyrektywie, ale też inne, dodatkowe



sytuacje, które mają służyć zwiększeniu gwarancji ochronnych przysługujących sygnalistom. Chodzi o sytuacje, gdy:

- organizacja nie ustaliła procedury zgłoszeń wewnętrznych;
- ustalona przez organizację procedura zgłoszeń wewnętrznych nie spełnia wymogów przewidzianych w ustawie;
- sygnalista dokonał zgłoszenia wewnętrznego, lecz nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie lub organizacja nie podjęła odpowiednich działań następczych,
- przepisy prawa powszechnie obowiązującego obligują sygnalistę do zwrócenia się do właściwego organu publicznego w związku z pełnioną funkcją lub służbą;
- sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż dokonanie zgłoszenia wewnętrznego narazi go na działania odwetowe;
- sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia wewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między jednostką lub osobą odpowiedzialną za przyjęcie zgłoszeń a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy;
- sygnalista ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w związku z naruszeniem konieczne są pilne działania służące ochronie zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochronie środowiska, mienia wielkiej wartości lub wolności i praw innych osób, które wymagają działania w ramach uprawnień organu publicznego.

Zaproponowane rozwiązanie stanowi efekt starannego wyważenia potrzeby zapewnienia sygnalistom odpowiedniej ochrony oraz racjonalności ustanawiania obowiązku tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń, z uwzględnieniem celów dyrektywy oraz aksjologii Konstytucji RP. Ustanawiając zachęty dla sygnalistów – do korzystania z wewnętrznych kanałów zgłoszeń – i dla organizacji – do wdrażania skutecznych wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości – nie pozbawia ono sygnalisty możliwości skierowania zgłoszenia bezpośrednio do organu publicznego lub dokonania ujawnienia publicznego.

Rozwiązanie to jest zgodne z przepisami dyrektywy, zwłaszcza że organy Unii Europejskiej dokonują oceny przepisów krajowych przez pryzmat celów

unijnych dyrektyw. Zarówno analizy dogmatyczne<sup>25</sup>, jak i empiryczne<sup>26</sup> oraz orzecznictwo samego TSUE<sup>27</sup> wskazują, że wykładnia celowościowa jest podstawową metodą wykładni przepisów prawa unijnego, a co za tym idzie – probierzem oceny przepisów krajowych wprowadzających regulacje unijne. Jednocześnie, z uwagi na to, że większość organizacji obywatelskich zajmujących się problematyką ochrony sygnalistów, a także Komitet Ministrów Rady Europy stoją na stanowisku, że sygnaliści powinni mieć większą swobodę w korzystaniu ze zgłoszeń zewnętrznych, a jednocześnie uzyskiwać ochronę, w przypisach do art. 28 i 49 projekt ustawy proponuje ich alternatywne brzmienie. Zaproponowane rozwiązanie zapewnia zgodność zarówno z celami dyrektywy, jak i ze standardem międzynarodowym, wyznaczanym m.in. przez zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>28</sup>, który podkreśla, że trzy drogi ujawniania nieprawidłowości nie stanowią kolejnych stopni o sztywno ustalonym priorytecie – o tym, który kanał jest właściwy, decydują okoliczności konkretnej sprawy, co projekt ustawy zapewnia przez szeroki zakres wyjątków<sup>29</sup>. Brak tego rozwiązania może doprowadzić do dewaluacji znaczenia systemów wewnętrznych i zniechęcać do ich realnego wdrażania, grozi też przeciążeniem organów władzy publicznej, które mogą być adresatami praktycznie nieograniczonej liczby zgłoszeń. Projektowane przepisy pozwolą ograniczyć koszty ponoszone przez administrację publiczną, gdyż duża część zgłoszeń będzie rozpatrywana wewnętrznie. Na organizacji, której funkcjonowania dotyczy zgłoszenie, spocznie więc ciężar organizacyjny i finansowy związany z weryfikacją zgłoszenia, przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego i ewentualnych działań naprawczych.

---

25 A. Kalisz, T. Koncewicz, W. Jedlecka, A. Szot, *Rodzaje i argumenty interpretacyjne w wykładni prawa UE*, w: *Wykładnia prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 182.

26 A. Kotowski, *Wykładnia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w świetle empirycznych badań orzecznictwa*, Warszawa 2022, s. 82 i n.

27 Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 1960 r., *Jean Humblet p. Belgii*, sprawa 6/60, EU:C:1960:48; z 16 grudnia 1969 r., *Stauder*, sprawa 29/69, EU:C:1969:57; z 6 października 1982 r., *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA p. Ministero della sanità*, 283/81, EU:C:1982:335.

28 Zob. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, op. cit., s. 8. Z kolei memorandum wyjaśniające do Zaleceń w pkt. 61 tłumaczy, że kanały zgłoszeń muszą uwzględniać specyfikę systemu prawnego w konkretnym państwie i muszą być dostosowane do niego w taki sposób, by jasno wskazywały odbiorców zgłoszeń zewnętrznych i ujawnień publicznych, którzy następnie mogą podejmować adekwatne działania w odpowiedzi na zgłoszenia ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ef5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ef5)).

29 Zob.: Transparency International, *Building on the EU directive for whistleblower protection: analysis and recommendations*, 2019; Blueprint for Free Speech, *Getting Whistleblower Protection Right: A Practical Guide to Transposing the EU Directive*, 2020; *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*, 30 kwietnia 2014 r., pkt 17 i pkt 24.

Zgodnie z proponowanym art. 49 ustawy: jeżeli dokonane zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne okaże się nieskuteczne, sygnalista może dokonać ujawnienia publicznego. W praktyce może dojść do sytuacji, gdy dopiero publiczne ujawnienie naruszenia, np. za pośrednictwem mediów lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego, realnie zaradzi zagrożeniu, jakie dane naruszenie stwarza dla interesu publicznego. Może się też zdarzyć, że organizacja lub organy publiczne nie zajmą się sprawą z należytą uwagą albo celowo nie podejmą niezbędnych działań wyjaśniających lub naprawczych. W takim przypadku sygnalista, który dokona ujawnienia publicznego, będzie objęty ochroną (zob. pkt 3.9 uzasadnienia).

## Zgłoszenia wewnętrzne

Zgodnie z dyrektywą obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń stosuje się do „podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym”, co obejmuje też „podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą takich podmiotów” (art. 8 ust. 1 i 9 dyrektywy). W projekcie ustawy wprowadzono definicję „organizacji”, która zakresowo jest tożsama z definicją zawartą w dyrektywie (projektowany art. 2 pkt 8 ustawy).

W sektorze prywatnym obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń dotyczy podmiotów prawnych, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników (art. 8 ust. 3 dyrektywy). W sektorze publicznym państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązku ustalenia takiej procedury gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników oraz inne podmioty zatrudniające mniej niż 50 pracowników (art. 8 ust. 9 dyrektywy).

Projekt ustawy wdraża wskazane rozwiązania (art. 20 i 21 ustawy), wprowadzając wspólny dla organizacji z sektora prywatnego i publicznego próg 50 osób wykonujących lub świadczących pracę zarobkową. Z obowiązku ustalenia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń zwolnione są też urzędy lub jednostki organizacyjne gmin lub powiatów liczących mniej niż 10 000 mieszkańców. Przewidziany w projekcie ustawy próg 50 osób odpowiada kategorii *workers*, o której mowa w dyrektywie i która jest szersza niż kategoria *employees*, odnoszona do osób pozostających w stosunku pracy. Dlatego też w projektowanych art. 20 i 21 posłużono się kategorią nawiązującą do definicji osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w art. 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854). Grupa ta obejmuje nie tylko pracowników, ale też osoby wykonujące lub świadczące

pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) przewidziane w ustawie obowiązki organizacji będą wykonywać jednostki organizacyjne JST. Celem tego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, gdy procedurę zgłoszeń wewnętrznych muszą przyjąć osobno gmina (powiat, województwo) i urząd gminy (starostwo, urząd marszałkowski).

Wspomniany próg 50 osób świadczących lub wykonujących pracę zarobkową (art. 8 ust. 3 dyrektywy) nie znajduje przy tym 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).

Projektowane rozwiązania nie wyłączają możliwości przyjęcia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń w innych organizacjach niż wymienione w ustawie, na zasadzie dobrowolności, zgodnie z motywem 49 dyrektywy. W projekcie nie przewidziano ustanowienia dla tych organizacji „wymogów w zakresie kanałów, które byłyby mniej nakazowe niż wymogi ustanowione w dyrektywie”.

Wewnętrzna procedura zgłaszania naruszeń powinna gwarantować ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi i innymi negatywnymi konsekwencjami zgłoszenia. Treść procedury powinna być przedmiotem uzgodnień z zakładową organizacją związkową lub – odpowiednio – z przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz organizacji, wyłonionymi w trybie przyjętym w tej organizacji. Rozwiązanie to jest zgodne z art. 8 ust. 1 dyrektywy, który określa, że ustanowienie kanałów i procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych dokonuje się po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe. Projektowany tryb ma zapewnić realny wpływ osób zatrudnionych w organizacji na treść wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń. Aby jednak nie dopuścić do sytuacji, gdy przedłużający się brak uzgodnienia uniemożliwia przyjęcie procedury, projekt ustawy przewiduje, że jeśli w ciągu 14 dni od dnia przedstawienia procedury uprawnione podmioty nie zgłoszą uwag, uznaje się, że doszło do uzgodnienia. Natomiast jeżeli w tym terminie do uzgodnienia nie doszło w związku z rozbieżnością prezentowanych stanowisk, organizacja przekazuje projekt procedury wraz ze stanowiskiem reprezentacji pracowników Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który rozstrzyga rozbieżności w terminie 21 dni od dnia przekazania, kierując się koniecznością spełnienia wymogów wynikających z ustawy oraz realizacją

celów dyrektywy 2019/1937. W takim przypadku rozstrzygnięcie Rzecznika Praw Obywatelskich jest ostateczne i nie przysługuje od niego droga sądowa.

Organizacja ma obowiązek przekazania informacji o obowiązującej wewnętrznej procedurze zgłaszania naruszeń osobom wykonującym pracę na jej rzecz, przed ich dopuszczeniem do pracy. Podobnie dzieje się w przypadku osób, które ubiegają się o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego: należy im przekazać informację o tej procedurze wraz z rozpoczęciem rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

Zakres podmiotowy procedury zgłoszeń wewnętrznych powinien odpowiadać zakresowi podmiotowemu przewidzianych w ustawie gwarancji ochronnych, zgodnie z art. 3 ustawy.

Projekt ustawy określa też minimalną treść procedury zgłoszeń wewnętrznych, która powinna odpowiadać wymogom z art. 9 dyrektywy. Procedura powinna też regulować obowiązki organizacji wynikające z art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 2–4 dyrektywy (tj. obowiązku zachowania poufności, ochrony danych osobowych oraz dokumentowania zgłoszeń).

Zgodnie z projektowanym art. 25 ust. 1 ustawy organizacja może powierzyć podmiotowi zewnętrznemu wykonywanie zadań z zakresu obsługi zgłoszeń. W takim przypadku zabezpieczenia i wymogi, o których mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy, stosuje się również do podmiotu, któremu powierzono taką obsługę. Umowa o świadczenie usług w tym zakresie musi spełniać wymogi przewidziane w art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679.

Zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy organizacje w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i prowadzenia postępowań wyjaśniających. Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązków nałożonych na te podmioty przez dyrektywę w zakresie zachowania poufności, przekazywania sygnalistom informacji zwrotnych oraz przeciwdziałania naruszeniom. Natomiast art. 8 ust. 9 akapit 3 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mają prawo wprowadzić przepisy stanowiące, że wewnętrzne kanały zgłoszeń mogą być wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne, zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem że są to kanały odrębne i niezależne od odpowiednich zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. W tym zakresie projektowany art. 25 ust. 6 ustawy pozwala na wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy samorządowej. Współpraca ta może objąć np. zakup odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Celem tego przepisu jest wprowadzenie do ustawy wyżej opisanych postanowień dyrektywy, przy wyraźnym

rozgraniczeniu uprawnień poszczególnych administratorów w odniesieniu do przetwarzanych danych osobowych.

Zgodnie z projektowanym art. 26 ustawy organizacja ma obowiązek prowadzić rejestr zgłoszeń wewnętrznych i jest administratorem danych zgromadzonych w tym rejestrze. Wpisu do rejestru dokonuje się na podstawie zgłoszenia wewnętrznego. Ustawa określa też zakres danych, które mają znaleźć się w rejestrze. Dane te mogą być przechowywane przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowania zainicjowanego tymi działaniami. Taki okres przechowywania jest spójny z okresem przechowywania danych osobowych, o których mowa w projektowanym art. 5 ust. 5 ustawy.

## Zgłoszenia zewnętrzne

Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych oraz zapewniają tym organom odpowiednie zasoby. Wyznaczone organy powinny mieć niezbędne uprawnienia w zakresie podejmowania działań następczych: oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu i podejmowania 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 organy te powinny dysponować niezbędnymi uprawnieniami do przekazania zgłoszenia do innego organu, który dokona jego weryfikacji i zapewni podjęcie działań następczych.

Zgodnie z motywem 65 dyrektywy: „gdy państwa członkowskie pragną ustanowić zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń na poziomie centralnym (...) powinny wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia w celu zapewnienia, by przestrzegane były wymogi niezależności i autonomii”.

W odniesieniu do zgłoszeń zewnętrznych dyrektywa ustanawia w szczególności następujące wymogi:

- za przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych może odpowiadać jeden lub więcej organów – wybór należy do państw członkowskich;
- wyznaczony organ lub organy muszą być przygotowane do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych w zakresie przedmiotowym całej dyrektywy (tj. w ramach pojęcia „naruszenia prawa”);

- obsługa zgłoszenia zewnętrznego przez właściwy organ lub organy polega na jego weryfikacji i podjęciu działań następczych lub na przekazaniu zgłoszenia do innego właściwego organu w celu podjęcia takich działań.

Biorąc powyższe pod uwagę, projekt ustawy określa wymogi dla procedury zgłoszeń zewnętrznych. Celem regulacji jest, z jednej strony, zapewnienie wyspecjalizowanych kanałów przyjmowania zgłoszeń przez organy kompetentne w sprawie, której dotyczy zgłoszenie. Z drugiej strony, uzupełniając, przewiduje się powierzenie przyjmowania zgłoszeń jednemu organowi wsparcia – Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej też jako: „RPO” lub „Rzecznik”). Projekt przewiduje, że Rzecznik może przyjmując każde zgłoszenie zewnętrzne – także wówczas, gdy sygnalista nie potrafi ustalić innego organu publicznego właściwego do jego przyjęcia. Pozwoli to uniknąć powstawania luki kompetencyjnej i opóźniania momentu przyjęcia zgłoszenia.

Jeśli chodzi o wybór organu wsparcia, dyrektywa wskazuje w motywie 64, że mogą to 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”. Za powierzeniem tej funkcji RPO przemawia fakt, że jest to organ powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja RP. Zgodnie z art. 210 Konstytucji RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Każdy, na zasadach określonych w ustawie, ma prawo wystąpienia do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji). 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 oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Organ ten współpracuje z innymi organami i instytucjami, m.in. z Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców, Europejskim Rzecznikiem Praw Człowieka. Rzecznik Praw Obywatelskich dysponuje też bogatym doświadczeniem, jeśli chodzi o ochronę praw obywatelskich na poziomie prawa krajowego i międzynarodowego. Istnieje już także praktyka powierzania RPO zadań związanych ze szczególnymi obszarami ochrony praw obywateli – Rzecznik 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.

Jeśli chodzi o wsparcie udzielane 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 tym poprzez stronę internetową) i porad na temat praw i środków ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie. W ramach tej funkcji RPO będzie udzielał sygnalistom informacji o organach, które w zakresie realizowanych zadań mogą podjąć działania służące ochronie przed działaniami odwetowymi. 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 określonych przypadkach, także możliwość szerszego wsparcia w kontaktach z odpowiednimi organami, przynajmniej poprzez poinformowanie tych organów o dostrzeżonej konieczności objęcia sygnalisty ochroną.

W zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez RPO projektowane przepisy zakładają, że do zadań Rzecznika będą należały: przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych, ich wstępna weryfikacja oraz przekazanie organom właściwym do podjęcia działań następczych. W ograniczonym zakresie – to znaczy jedynie w odniesieniu do wniosków ze wstępnej weryfikacji zgłoszenia – organ ten przekaze zgłaszającemu informacje zwrotne. Główną rolą RPO będą więc identyfikacja organu właściwego do merytorycznego rozpatrzenia zgłoszenia i przekazanie zgłoszenia do tego organu, celem „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).

Dodatkowo do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich należeć będą: sporządzanie i przekazywanie do Komisji Europejskiej sprawozdania za dany rok kalendarzowy, na podstawie sprawozdań organów publicznych, zawierające dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 47 ust. 5 ustawy).

Natomiast właściwość organu publicznego w odniesieniu do przyjęcia danego zgłoszenia powinna być ustalana w oparciu o przedmiot zgłoszenia. Aby ułatwić ustalenie organu właściwego – odpowiednio przez sygnalistę lub przez RPO – projekt ustawy upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wyznaczającego właściwość organów w zakresie przyjmowania zgłoszeń, w granicach przyznanym im ustawowych kompetencji. Ewentualne spory o właściwość między organami publicznymi albo między Rzecznikiem Praw



Obywatelskich a organami publicznymi powinien rozstrzygać Prezes Rady Ministrów w ciągu 5 dni od dnia wpłynięcia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Projekt przewiduje, że rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów jest ostateczne i nie przysługuje od niego odwołanie.

Rodzaj działań następczych powinien zależeć od charakteru naruszenia i mieścić się w zakresie kompetencji danego organu publicznego.

## **Organ publiczny**

Zgodnie z art. 11 dyrektywy państwo członkowskie wyznacza organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych. W projekcie ustawy „organy publiczne” zdefiniowano jako naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej oraz inne organy państwowe, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa oraz regionalne izby obrachunkowe, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wynikających z ich właściwości ustrojowej, wskazane w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów.

W tym sensie właściwość organów publicznych może kształtować się następująco:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- Agencja Wywiadu – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także w związku z naruszeniami dotyczącymi działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;
- Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, a także w związku z działalnością organów ochrony zabytków;
- Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych ze zdrowiem zwierząt i zdrowiem publicznym w zakresie weterynarii oraz funkcjonowania Inspekcji Weterynaryjnej;
- Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wprowadzaniem do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu;

- Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz działalnością Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, oraz obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej, oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z nadzorem i kontrolą nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, działalnością administracji architektoniczno-budowlanej oraz działalnością nadzoru budowlanego;
- Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną roślin przed agrofagami, zapobieganiem zagrożeniom wiążącym się z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem tych środków, wytwarzaniem i oceną materiału siewnego oraz obrotem tym materiałem określonym w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. z 2021 r., poz. 129) oraz nadzorem nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy dotyczących stosowania materiału siewnego, kontrolą upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych, monitorowaniem zużycia środków ochrony roślin, wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i środków wspomagających uprawę roślin oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska, przestrzeganiem decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, przestrzeganiem przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, eksploatacją oraz instalacją urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzeganiem przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowanio-wymi, przestrzeganiem przepisów o obowiązkach przedsiębiorców co

do gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, postępowań z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, z wyłączeniem systemów ochrony przeciwpożarowej i gaśnic zawierających te substancje lub gazy, przestrzeganiem wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami, w tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska, przestrzeganiem przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, przestrzeganiem przepisów o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, przestrzeganiem przepisów o bateriach i akumulatorach, przestrzeganiem przepisów związanych z kontrolą odpadów, przestrzeganiem przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska oraz działaniem organów Inspekcji Ochrony Środowiska;

- Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie morskim i o organizacji rynku rybnego;
- Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z higieną środowiska, higieną pracy w zakładach pracy, higieną radiacyjną, higieną procesów nauczania i wychowania, higieną wypoczynku i rekreacji, warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunkami higieniczno-sanitarnymi, jakie powinny być spełniane przez personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne, oraz działaniem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem przepisów dotyczących przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz z działaniami Inspekcji Transportu Drogowego;
- Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z walką z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz działaniami Państwowej Straży Pożarnej;

- Komendant Główny Policji – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi, utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działaniem Policji;
- Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną granicy państwowej, kontrolą ruchu granicznego oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji oraz działaniem Straży Granicznej;
- Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń w sektorze bankowym oraz sektorze kas spółdzielczych, rynkach kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, działalności instytucji płatniczych i biur usług płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego;
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji;
- Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów oraz działalnością sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością firm audytorskich, Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, firm audytorskich zatwierdzonych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie Unii Europejskiej, jednostek audytorskich pochodzących z państwa trzeciego;
- Państwowa Inspekcja Pracy – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej;
- Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z przestrzeganiem prawa wyborczego i działaniem organów wyborczych;
- Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wywozem i przywozem niebezpiecznych chemikaliów, z detergentami, a także z zadaniami, o których mowa w przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz innych nałożonych na niego przez ministra zdrowia;

- Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących dyscypliny finansów publicznych i zasad wydatkowania środków publicznych;
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z rynkiem usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z lotnictwem cywilnym;
- Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z ochroną danych osobowych;
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących czynów nieuczciwej konkurencji, naruszeń praw konsumentów oraz nieuczciwych praktyk rynkowych;
- Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z dopuszczaniem do obrotu produktów leczniczych i weterynaryjnych produktów leczniczych, udostępnianiem na rynku i stosowaniem produktów biobójczych, badaniami klinicznymi, w tym badaniami klinicznymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi, wyposażeniem wyrobów medycznych, systemami i zestawami zabiegowymi, produktami niemającymi przewidzianego zastosowania medycznego, w tym ich badaniami klinicznymi, z bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad wyrobami medycznymi do diagnostyki *in vitro* i wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki *in vitro*, w tym badaniami ich działania, bezpieczeństwem i wprowadzaniem do obrotu i do używania oraz nadzorem nad nimi;
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką paliwami i energią oraz promowaniem konkurencji w tych sektorach;
- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z regulacjami transportu kolejowego, licencjonowaniem transportu kolejowego, nadzorem technicznym nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwem ruchu kolejowego, interoperacyjnością i spójnością techniczną transportu kolejowego oraz licencjami i świadectwami maszynistów;
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z zamówieniami publicznymi;
- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z gospodarką złożami kopalin oraz nadzorem górniczym, a także działaniami organów nadzoru górniczego;

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z działaniem oraz funkcjonowaniem Sił Zbrojnych i sytuacją żołnierzy;
- Prokurator Generalny – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem Prokuratury;
- Rzecznik Finansowy – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych ochroną klientów podmiotów rynku finansowego;
- Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami dzieci;
- Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących naruszeń praw małych i średnich przedsiębiorców;
- Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z prawami pacjenta;
- Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z wjazdem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdem przez to terytorium, pobytem na nim i wyjazdem z niego, nadawaniem statusu uchodźcy, udzielaniem ochrony uzupełniającej, udzielaniem cudzoziemcom azylu oraz udzielaniem ochrony czasowej;
- Szef Służby Cywilnej – w zakresie zgłoszeń naruszeń dotyczących działalności i funkcjonowania służby cywilnej, w szczególności praw członków korpusu służby cywilnej;
- Wojewodowie – w zakresie zgłoszeń naruszeń związanych z funkcjonowaniem nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

Jeżeli zgłoszenie nie będzie mieścić się we właściwości żadnego z wymienionych organów, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia stanie się Prokurator Generalny.

Właściwy organ publiczny będzie zobowiązany do:

- przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego;
- dokonania wstępnej weryfikacji zgłoszenia, polegającej na ustaleniu, czy dotyczy ono informacji o naruszeniu prawa należącego do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie – do ustalenia organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych;
- rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – jeżeli zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu;
- 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 (jeśli zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu) oraz poinformowania o tym sygnalisty;

- podjęcia działań następczych z zachowaniem należytej staranności;
- przekazania sygnaliście informacji zwrotnej.

W zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie do postępowania przed organami publicznymi należy stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Właściwy organ publiczny będzie także zobowiązany do potwierdzenia otrzymania zgłoszenia na podany przez sygnalistę adres do kontaktu, niezwłocznie (nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia), chyba że zgłaszający wystąpił wyraźnie z odmiennym wnioskiem w tym zakresie, dokonał zgłoszenia anonimowego lub istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia zagroziłoby ochronie tożsamości sygnalisty (projektowany art. 35), np. gdy sygnalista jako adres do kontaktu podał adres poczty elektronicznej z serwera pocztowego należącego do pracodawcy. Za pośrednictwem adresu do kontaktu organ publiczny będzie też mógł zwrócić się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje dotyczące naruszenia (projektowany art. 37 ust. 1).

Właściwy organ publiczny powinien przekazywać właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii Europejskiej informacje zawarte w zgłoszeniu w celu prowadzenia działań następczych w trybie stosowanym przez te instytucje, organy lub jednostki, jeżeli przewidują to przepisy odrębne (projektowany art. 37 ust. 4). Przekazanie informacji powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. 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 OLAF i Prokuraturze Europejskiej (EPPO), bez uszczerbku dla możliwości zwrócenia się przez sygnalistę bezpośrednio do takich organów lub jednostek organizacyjnych.

Projekt ustawy przewiduje też, że organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych wydaje sygnaliście zaświadczenie, w którym potwierdza, że podlega on ochronie określonej w ustawie (projektowany art. 36). Zaświadczenie będzie wydawane w trybie przewidzianym w k.p.a.

Właściwy organ publiczny będzie także zobowiązany do prowadzenia rejestru zgłoszeń zewnętrznych (projektowany art. 44), do sporządzania

sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych i przekazywania go do Rzecznika Praw Obywatelskich w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, za jaki jest sporządzane (projektowany art. 45), do umieszczenia określonych ustawą informacji na swojej stronie podmiotowej, w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty (projektowany art. 46), a także do przeprowadzania raz na 3 lata przeglądu procedury zewnętrznej oraz dostosowania tej procedury do wyników dokonanego przeglądu i nabytego doświadczenia (projektowany art. 47).

Ze względu na obowiązek składania corocznych sprawozdań do Rzecznika Praw Obywatelskich z danymi statystycznymi opracowanymi na podstawie prowadzonych rejestrów, zgodnie z projektowanym art. 43 okres przechowywania tych danych wynosi 3 lata po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze, lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami. Jest to okres niezbędny dla zrealizowania tego obowiązku.

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

## Ujawnienie publiczne

Spośród trybów przekazywania informacji o naruszeniach najdalej idące skutki ma ujawnienie publiczne, zdefiniowane w projekcie ustawy jako dokonane w dobrej wierze podanie ich do wiadomości publicznej. Do ujawnienia publicznego mogą służyć takie środki komunikacji, jak media społecznościowe, media tradycyjne (telewizja, prasa) czy też zwrócenie się do podmiotu innego niż organizacja lub organ publiczny, np. do organizacji pozarządowej.

Projektowana ustawa przewiduje, że ujawnienie publiczne jest dopuszczalne, jeśli uprzednio sygnalista:

- dokonał zgłoszenia wewnętrznego, a następnie zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminach określonych w ustawie, a organizacja i organ publiczny nie podjęły odpowiednich działań następczych;
- dokonał bezpośrednio zgłoszenia zewnętrznego i nie otrzymał informacji zwrotnej w terminie określonym w ustawie, a organ publiczny nie podjął odpowiednich działań następczych;



- ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, w szczególności gdy istnieje ryzyko nieodwracalnej szkody;
- ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że dokonanie zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego narazi go na działania odwetowe;
- ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zмовы między organem publicznym a podmiotem, którego zgłoszenie dotyczy, lub udziału organu publicznego w naruszeniu.

Co ważne, zgodnie z projektowanym art. 51 ustawy ujawnienie publiczne nie może obejmować informacji niejawnych, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 756, 1030 i 1532), oraz informacji w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu art. 7 pkt 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605). W wyjątkowych przypadkach ujawnienie publiczne może obejmować informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub „zastrzeżone” lub informacje w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, chyba że są objęte klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” – lecz tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do zapobieżenia wystąpieniu szkody w wielkich rozmiarach, naruszeniu porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy: jeżeli osoba zgłosi się bezpośrednio do prasy, z pominięciem zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego, i nie zachodzi okoliczność uprawniająca do dokonania ujawnienia publicznego, osoba ta nie jest sygnalistą, ale zyskuje ochronę wynikającą z zasad ochrony źródeł dziennikarskich, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914). Działanie takie nie kwalifikuje się jako ujawnienie publiczne. W takim przypadku osoba, która zgłasza się bezpośrednio do prasy, nie zyskuje ochrony wynikającej z ustawy o ochronie sygnalistów, lecz z ustawy Prawo prasowe.

## Przepisy karne

W ramach przepisów karnych proponuje się typizację czynów zabronionych. Obowiązek wprowadzenia takich czynów do krajowego systemu prawnego wynika wprost z art. 23 dyrektywy. Czyny zabronione przez projektowaną ustawę obejmują:

- ujawnienie tożsamości sygnalisty lub osoby z nim powiązanej;
- nieustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych lub ustalenie procedury niespełniającej wymogów ustawowych;
- podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty lub osoby z nim powiązanej;
- działanie sygnalisty w złej wierze, to znaczy ze świadomością nieprawdziwości przekazywanych informacji.

Jako że czyny te charakteryzują się podobnym stopniem społecznej szkodliwości, przyjęto jednolite ustawowe zagrożenie karą – w typie podstawowym przestępstwa te są zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 2, a w przypadku typów kwalifikowanych (przez uporczywość lub użycie przemocy, groźbę bezprawną lub podstęp) – karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Wyjątkiem jest dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego ze świadomością, że zgłaszane naruszenie nie miało miejsca, co jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności do lat 2.

## Przepisy zmieniające

W ramach przepisów zmieniających wprowadza się:

- zmianę w k.p.c., która określa podstawy proceduralne dla obowiązków materialnych wynikających z ustawy;
- zmianę w ustawie o RPO, która ma charakter wynikowy;
- zmiany w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych gwarantujące zwolnienie z opłat sądowych dla sygnalistów, którzy wnoszą do Sądu powództwa mające zapewnić im ochronę wynikającą z ustawy;
- zmiany w ustawie o finansach publicznych, które wskazują kierownika jednostki jako odpowiedzialnego za ustalenie i nadzorowanie procedur zgłoszeń naruszeń;
- zmianę w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, które zapewniają sygnaliście bezpłatną pomoc prawną;
- zmiany w Kodeksie karnym wprowadzające kontratypy wobec przestępstw, których popełnienie może być zarzucane sygnalistom (zniesławienie i fałszywe oskarżenie), a także wyłączenie karalności w przypadku informacji o płatnej protekcji oraz jedną zmianę wynikową. Kontratypy dotyczące działań sygnalisty mogą mieć szczególne znaczenie, jeśli informacje przekazane przez sygnalistę w dobrej wierze ostatecznie okazały się nieprawdziwe. Obowiązek wprowadzenia tego rodzaju kontratypów wynika wprost z dyrektywy. Ponadto zdecydowano

się wprowadzić wyłączenie karalności sprawcy płatnej protekcji biernej (art. 230 Kodeksu karnego), jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten się o nim dowiedział. Celem tego rozwiązania, podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów Kodeksu karnego (m.in. art. 229 § 6), jest rozbicie solidarności przestępczej między udzielającym korzyści lub obietnicy a podejmującym się pośrednictwa w załatwieniu sprawy. Przepis ten może przyczynić się do zwiększenia wykrywalności przestępstw korupcyjnych;

- zmiany w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, polegające na stworzeniu możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, któremu można przypisać odpowiedzialność za naruszenia praw sygnalisty. Projektowane zmiany wprowadzają wyjątek od zasady prejudykatu – podmiot zbiorowy będzie mógł być ścigany za przestępstwa przeciwko prawom sygnalistów bez uprzedniego skazania osoby fizycznej, która była sprawcą bezpośrednim. Jest to rozwiązanie analogiczne do funkcjonujących już rozwiązań dotyczących przestępstw środowiskowych.

## **Przepisy dostosowujące i przepis o wejściu w życie**

W marcu 2023 r. Komisja Europejska wystąpiła do TSUE z wnioskiem o nałożenie kar finansowych na Polskę (sprawa o sygn. C-147/23) w związku z brakiem terminowego wprowadzenia dyrektywy, dlatego w zakresie wejścia w życie ustawy konieczne jest wypracowanie rozwiązań kompromisowych. Z jednej strony takie rozwiązania umożliwią rychłe przyjęcie dyrektywy i uniknięcie nałożenia kar finansowych przez UE, a z drugiej – zapewnią adresatom projektowanych przepisów odpowiedni czas na przygotowanie się do realizacji nowych obowiązków.

Dlatego też proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2024 r. Termin ten określono zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 20 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P., poz. 205).

Ponadto, z uwagi na złożony i czasochłonny charakter procesów dostosowawczych w organizacjach, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, proponuje się wprowadzenie 6-miesięcznego terminu na realizację nowych obowiązków, liczonego od dnia wejścia w życie ustawy. Okres ten umożliwi przedsiębiorcom i organom publicznym odpowiednie zaprojektowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń, a także

zapewni właściwym organom czas niezbędny do opracowania i uruchomienia zewnętrznych kanałów zgłaszania naruszeń.

Z tych samych powodów proponuje się, aby obowiązki sprawozdawcze nakładane ustawą na Rzecznika Praw Obywatelskich, które dotyczą zgłoszeń nieprawidłowości otrzymanych przez właściwe organy, były realizowane, począwszy od roku następującego po roku wejścia w życie ustawy – w przypadku sprawozdania składanego Komisji Europejskiej, a w przypadku sprawozdania z funkcjonowania ustawy przedkładanego Sejmowi – począwszy od roku następującego po dwóch latach od dnia wejścia w życie ustawy. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich czasu potrzebnego na zebranie miarodajnych danych o funkcjonowaniu rozwiązań wprowadzanych ustawą.

## **Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Zapewnienie należytej ochrony sygnalistom będzie miało długofalowe skutki społeczne. Przeprowadzone w ostatnich kilku latach kampanie społeczne upowszechniły termin „sygnalista”, używany na określenie osoby zgłaszającej naruszenia zaobserwowane w środowisku zawodowym. Wzrosła też społeczna świadomość roli sygnalistów i pozytywnego wpływu zgłaszania naruszeń na funkcjonowanie organizacji oraz w procesie egzekwowania prawa, w tym wykrywania naruszeń. Działalność sygnalistów przestaje być kojarzona z „donosicielstwem”. Jej ustawowe uregulowanie dodatkowo wzmocni ten pozytywny efekt. W tym zakresie projekt ustawy może realizować funkcję komunikacyjną – nie tylko określa normy postępowania, ale też wskazuje jako pożądane określone wartości i postawy<sup>30</sup>. Co więcej, efektywne wdrożenie i funkcjonowanie wewnętrznych i zewnętrznych kanałów komunikacji doprowadzi do lepszej wykrywalności naruszeń prawa, w szczególności przestępstw korupcyjnych. Wykrywalność ta jest obecnie w Polsce bardzo niska – z Indeksu Percepcji Korupcji 2022 wynika, że Polska zajmuje pod tym względem dalekie, 23. miejsce w regionie krajów Europy Zachodniej/UE (na 31). Wdrożenie kanałów zgłaszania nieprawidłowości wzmocni konkurencyjność polskiej gospodarki i rodzimych firm, w tym pod kątem ich atrakcyjności dla pracowników (nowe przepisy zapewnią ochronę pracownikom i są elementem promocji

30 Zob. w sprawie roli tekstu prawnego w komunikacji ze społeczeństwem, wpływu na postawy społeczne oraz konotowania moralnej mocy obowiązywania prawa i etycznych zasad „słusznego” prawa: M.T. Lizińska, *Komunikacyjna teoria języka prawnego*, Poznań 2016. W kontekście prawa karnego zob. R.A. Duff, *Punishment, Communication, and Community*, Oxford 2003.

kultury uczciwości). Projektowana ustawa zapewni też polskim przedsiębiorstwom lepszą pozycję w relacjach z zagranicznymi kontrahentami, co może pozytywnie przełożyć się na obrót gospodarczy. Ponadto efektywne rozwiązania wewnętrzne z zakresu zgłaszania nieprawidłowości, których wysoki standard wyznacza projektowana ustawa, pozytywnie wpłyną na wartość polskich spółek publicznych, jako jeden z elementów obowiązkowego raportowania Environmental Social Governance (ESG).

Wprowadzenie przepisów o ochronie sygnalistów z perspektywy prawnej może skutkować zwiększeniem liczby spraw wpływających do sądów powszechnych, w szczególności sądów pracy. Na obecnym etapie prac nie sposób oszacować spodziewanego zwiększenia obciążenia sądów powszechnych.

## **Źródła finansowania**

Źródłem finansowania kosztów dostosowania się organów władzy publicznej do zadań i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy będzie budżet państwa – rezerwa celowa, pozycja 86 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania. Ewentualne wydatki związane z systemem teleinformatycznym oraz pozostałe koszty wynikające z projektowanej ustawy zostaną sfinansowane w ramach limitu wydatków części 8 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

## **Inne oświadczenia**

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, czyli wprowadzenie dyrektywy, gdyż wymaga to transpozycji w formie ustawy.

Projektowana ustawa, nakładając nowe obowiązki na przedsiębiorców, będzie miała ograniczony wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców, jako że obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury zgłoszeń będzie dotyczyć wyłącznie przedsiębiorców zatrudniających co najmniej 50 osób wykonujących pracę zarobkową (z wyjątkiem instytucji finansowych). Przepisy będą miały zastosowanie do średnich i dużych przedsiębiorców, którzy zostaną objęci obowiązkiem ustalenia wewnętrznej procedury zgłoszeń – co wynika wprost z dyrektywy. Pod kątem zakresu podmiotowego projektowana ustawa nakłada obowiązki niezbędne do osiągnięcia celów wprowadzanej 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. z 2002 r., poz. 2039 oraz Dz.U. z 2004 r., poz. 597).

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania 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).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Przewidywane w projekcie rozwiązania nie stanowią zagrożeń korupcyjnych.

## **Projekty aktu wykonawczego**

W związku z zawartym w projektowanym art. 28 ust. 8 ustawy upoważnieniem ustawowym dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego wykaz organów publicznych właściwych do prowadzenia postępowania w sprawie zgłoszeń zewnętrznych, przedstawiamy dwie propozycje uregulowania tej kwestii. W związku ze złożonością materii autorzy projektu mają świadomość, iż istnieje wiele możliwych technik legislacyjnych, w tym zamieszczenie katalogu organów w przepisie rangi ustawowej, niemniej potrzeba stworzenia tego rodzaju katalogu jest niezwykle istotna i była wiele razy podnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Każda z propozycji posługuje się inną techniką legislacyjną (odesłaniem dynamicznym do przepisów ustrojowych danego organu lub opisem właściwości), niemniej obie mają na celu stworzenie zamkniętego katalogu organów publicznych, do których Rzecznik Praw Obywatelskich będzie kierował przyjęte zgłoszenia zewnętrzne, a sygnalista będzie mógł zwrócić się bezpośrednio ze zgłoszeniem zewnętrznym. Przewidują one także wskazanie zakresu przedmiotowego, w ramach którego dany organ będzie odpowiedzialny za rozpatrywanie zgłoszeń, zgodnie z upoważnieniem ustawowym. Odpowiada to standardom ścisłego sformułowania kompetencji i zadań organów władzy publicznej, które wynikają z zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji).

# **Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego – wersja z odesłaniami**

---

Projekt z 24 stycznia 2024 r.

## **ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW**

z dnia ... 2024 r.

### **w sprawie wykazu organów publicznych właściwych do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego**

Na podstawie art. 28 ust. 8 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U., poz. ...) zarządza się, co następuje:

§ 1.1. Organami publicznymi właściwymi do rozpatrzenia zgłoszeń zewnętrznych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia ... 2024 r. o ochronie sygnalistów, są:

- 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w zakresie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1136, 1834 i 1860);
- 2) Agencja Wywiadu – w zakresie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 3) Centralne Biuro Antykorupcyjne – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym

- (Dz.U. z 2022 r., poz. 1900 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 240, 347, 1723, 1834 i 1860);
- 4) Generalny Konserwator Zabytków – w zakresie, o którym mowa w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r., poz. 840 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 951, 1688 i 1904);
  - 5) Główny Lekarz Weterynarii – w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 12);
  - 6) Główny Inspektor Informacji Finansowej – w zakresie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1124, 1285, 1723 i 1843);
  - 7) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1980);
  - 8) Główny Inspektor Farmaceutyczny – w zakresie, o którym mowa w art. 108 ust. 1, art. 109 oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 605, 650, 1859 i 1938);
  - 9) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – w zakresie, o którym mowa w art. 82b oraz art. 84 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r., poz. 682 z późn zm.<sup>31</sup>);
  - 10) Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w zakresie, o którym mowa w art. 2 oraz art. 6 ust. 1–4 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 1992);
  - 11) Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1–4 oraz 4a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2023 r., poz. 824, 1195 i 1719),
  - 12) Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w zakresie, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2023 r., poz. 475, 1273 i 2005);

---

31 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz.U. z 2023 r., poz. 553, 967, 1506, 1597, 1681, 1688, 1762, 1890, 1963 i 2029.



- 13) Główny Inspektor Sanitarny – w zakresie, o którym mowa w art. 1–6 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2023 r., poz. 338 i 1688);
- 14) Główny Inspektor Transportu Drogowego – w zakresie, o którym mowa w art. 48, art. 50 i art. 52 ust. 1 z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 2201 z późn. zm.<sup>32</sup>);
- 15) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie, o którym mowa w art. 1 oraz art. 10 ust. 1–4 (Dz.U. z 2022 r., poz. 1969 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 240, 347, 641, 1088 i 1560);
- 16) Komendant Główny Policji – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r., poz. 171, z późn. zm.<sup>33</sup>);
- 17) Komendant Główny Straży Granicznej – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2–2b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1080, 1088, 1489, 1723, 1860 i 2608);
- 18) Komisja Nadzoru Finansowego – w zakresie, o którym mowa w art. 131 ust. 1 i 2 oraz art. 141a oraz art. 141f ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 2488), art. 3 i art. 3a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 188 i 1723), art. 3a–4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 753, 825, 1705, 1723 i 1843), art. 89 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1015, 1723 i 1843);
- 19) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w zakresie, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., poz. 483, oraz Dz.U. z 2001 r., poz. 319 oraz Dz.U. z 2006 r., poz. 1471);
- 20) Krajowa Rada Sądownictwa – w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

---

32 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz.U. z 2023 r., poz. 760, 919, 1123, 1193, 1195, 1523 i 1720.

33 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz.U. z 2022 r., poz. 2600 oraz z Dz.U. 2023, poz. 185, 240, 289, 347, 535, 641, 1088 i 1860.

- 21) Państwowa Agencja Nadzoru Audytowego – w zakresie, o którym mowa w art. 88 i art. 90 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym;
- 22) Państwowa Inspekcja Pracy w zakresie, o którym mowa w art. 1 oraz art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1614 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 1523) oraz art. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2022 r., poz. 1614 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 1523);
- 23) Państwowa Komisja Wyborcza – w zakresie, o którym mowa w art. 157 § 1 oraz art. 160 § 1–3a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408);
- 24) Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych – w zakresie, o którym mowa w art. 5 oraz 12 ust. 1 z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2022 r., poz. 1816);
- 25) Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w zakresie, o którym mowa w art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- 26) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w zakresie, o którym mowa w art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r., poz. 34) oraz art. 122 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 1640);
- 27) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w zakresie, o którym mowa w art. 20 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1–2e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 2110);
- 28) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych – w zakresie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).
- 29) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w zakresie, o którym mowa w art. 29 ust. 1–2a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r., poz. 1689 i 1705);
- 30) Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – w zakresie, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1223);

- 31) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – w zakresie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 1385, z późn. zm.<sup>34</sup>);
- 32) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1–3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1786, 1720 i 2029);
- 33) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – w zakresie, o którym mowa w art. 466 ust. 1, art. 469 oraz art. 471 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 i 1720);
- 34) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – w zakresie, o którym mowa w art. 165 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633, 1688 i 2029);
- 35) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, o którym mowa w art. 134 ust. 1, 2 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 1997 r., poz. 2305 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 347, 641, 1615, 1834 i 1872);
- 36) Prokurator Generalny – w zakresie, o którym mowa w art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r., poz. 1360, 1429 i 1860);
- 37) Rzecznik Finansowy – w zakresie, o którym mowa w art. 11 oraz art. 17 ust. 1 i 2 z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1809, 1723 i 1843);
- 38) Rzecznik Praw Dziecka – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r., poz. 292);
- 39) Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 oraz art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r., poz. 1668);

---

34 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz.U. z 2022 r., poz. 1723, 2127, 2243, 2370 i 2687 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 295, 1506, 1597, 1681, 1688, 1693, 1762, 1785 i 2029.

- 40) Rzecznik Praw Pacjenta – w zakresie, o którym mowa w art. 41 oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2023 r., poz. 1545, 1675, 1692 i 1972);
- 41) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w zakresie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r., poz. 519, 185 i 547);
- 42) Szef Służby Cywilnej – w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz art. 15a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 1195 i 1598);
- 43) Wojewodowie – w zakresie, o którym mowa w art. 3, art. 22, art. 23, art. 28 i art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r., poz. 190).
2. Jeżeli zgłoszenie nie mieści się we właściwości żadnego z organów publicznych, organem publicznym właściwym do rozpatrzenia zgłoszenia jest Prokurator Generalny.
- § 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.

# Wybrane (kluczowe) różnice między projektem rządowym w wersji przedłożonej przez Ministrę Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (UC1) a projektem społecznym

---

## Terminologia

W projekcie społecznym, zarówno w nazwie, jak i w treści przepisów, używa się **pojęcia „sygnalista”** na oznaczenie osoby, która dokonała zgłoszenia naruszenia. Pojęcie to już się zakorzeniło w świadomości społecznej i w języku, m.in. dzięki kampaniom społecznym, które miały na celu przewyżczenie negatywnego społecznego odbioru sygnalistów oraz wskazywanie na korzyści płynące z zapewnienia im odpowiedniej ochrony. W projekcie ustawy **unika się też mechanicznego powtarzania pojęć z dyrektywy 2019/1937** – zwłaszcza tam, gdzie istnieją pojęcia lepiej osadzone w języku polskim lub w polskim systemie prawa.

## Zakres przedmiotowy

Projekt społeczny **rozszerza przedmiotowy zakres ustawy, rezygnując z przewidzianego w projekcie rządowym wyczerpującego wyciszenia obszarów regulacji, których naruszenie może być przedmiotem zgłoszenia (i przesłanką do objęcia sygnalisty ochroną)**. Dyrektywa pozostawia tę kwestię do decyzji państw członkowskich, ustanawiając minimalny zakres przedmiotowy (co wynika z ograniczonego charakteru kompetencji przyznanых Unii Europejskiej). W projekcie **zaproponowano objęcie ochroną osób zgłaszających naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale też norm wywodzonych z innych źródeł, w szczególności**

naruszenia regulacji wewnętrznych obowiązujących w organizacji (kodeksy etyczne, regulaminy, procedury postępowania) oraz kodeksów dobrych praktyk, do których przestrzegania organizacja się zobowiązała.

Nie należy bowiem przerzucać na sygnalistów ciężaru oceny, czy dane naruszenie kwalifikuje się do jednej z wyliczonych w ustawie dziedzin (obszarów regulacji). Najczęściej sygnaliści nie będą mieli kompetencji do samodzielnej oceny, czy dany stan faktyczny jest objęty przedmiotowym zakresem regulacji. W wielu przypadkach ocena taka wymagałaby specjalistycznej wiedzy prawniczej, dlatego zakres naruszeń, które mogą być zgłaszane i które kwalifikują do ochrony sygnalisty (jeżeli zostały zgłoszone zgodnie z ustawą), powinien być szeroki.

## Kolejność trybów dokonywania zgłoszeń

Projekt społeczny zakłada **obowiązek skorzystania przez sygnalistę z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości – przed dokonaniem zgłoszenia zewnętrznego** – pod warunkiem, że organizacja ustaliła procedurę zgłoszeń wewnętrznych i procedura ta spełnia wymogi określone w ustawie. Ze względu na potrzebę odpowiedniej ochrony sygnalistów projekt przewiduje też odstąpienie od zasady pierwszeństwa zgłoszenia wewnętrznego, jeżeli byłoby to w sposób oczywisty niecelowe lub wiązało się z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia działań odwetowych.

Celami tego rozwiązania są zachęcenie organizacji do przyjmowania odpowiednich procedur zgłoszeń wewnętrznych, a także zmniejszenie obciążenia organów publicznych, które mają przyjmować i rozpatrywać zgłoszenia zewnętrzne, co może negatywnie wpływać na efektywność ich bieżącego funkcjonowania oraz zwiększać jego koszty. Przewidziane w projekcie rządowym dopuszczenie dokonywania zgłoszeń zewnętrznych niezależnie od zapewnienia przez organizację ścieżki zgłaszania wewnętrznego nie stanowi zachęty do realnego wdrażania rozwiązań organizacyjnych chroniących sygnalistów. Tymczasem dyrektywa 2019/1937 nakłada na państwa członkowskie obowiązek „zachęcania do zgłaszania za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń przed dokonaniem zgłoszenia za pośrednictwem zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku, gdy naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych” (art. 7 ust. 2).

## **Dookreślenie katalogu organów zobowiązanych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i włączenie jednostek samorządu terytorialnego (JST)**

Projekt społeczny zakłada, że Rzecznik Praw Obywatelskich będzie właściwy do przyjmowania, wstępnej weryfikacji i przekazywania otrzymanych zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów. Jednocześnie – co odróżnia proponowane rozwiązania od projektu rządowego – projekt przewiduje **upoważnienie Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego katalog organów właściwych do rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych, z uwzględnieniem m.in. zasady subsydiarności i potrzeby zaangażowania JST w sprawach dotyczących wspólnot samorządowych**. Ułatwi to sygnalistom, a także Rzecznikowi Praw Obywatelskich wybór organu właściwego do rozpatrzenia zgłoszenia w danej sprawie, zwiększy też efektywność i skróci czas obsługi zgłoszeń zewnętrznych. Wprawdzie w najnowszej wersji projektu rządowego przywrócono właściwość RPO do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych (zamiast Państwowej Inspekcji Pracy), jednak nie określono kryteriów, jakimi rzecznik powinien kierować się przy przekazywaniu zgłoszeń do „właściwych organów”.

## **Sankcje**

Projekt społeczny przewiduje sankcje karne za naruszenie przepisów ustawy, w tym za działania odwetowe wobec sygnalisty podlegającego ochronie oraz za świadome zgłaszanie nieprawdziwych informacji (działanie w złej wierze). Dodatkowo przewiduje też nowelizację ustawy z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary – miałyby to **umożliwić nałożenie kary nie tylko na osobę fizyczną (sprawcę naruszenia), ale też na podmiot zbiorowy (w tym osobę prawną)**. Projekt wyłącza przy tym, analogicznie jak w przypadku przestępstw środowiskowych, konieczność uzyskania tzw. prejudykatu (wcześniejszego skazania osoby fizycznej), dzięki czemu zapewnia skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje nie tylko wobec osób fizycznych, ale też osób prawnych – zgodnie z wymogami dyrektywy 2019/1937 (art. 23 ust. 1).

## ***Vacatio legis***

Projekt społeczny przewiduje **sześciomiesięczny okres dostosowawczy**, który zapewnia adresatom nowych obowiązków możliwość odpowiedniego przygotowania się do ich wykonywania. Zarazem termin wejścia

w życie określono – zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 20 z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, precyzującą niektóre terminy w zakresie projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów (M.P., poz. 205) – na **1 czerwca 2024 r.** W tym zakresie przewidziane w projekcie rządowym zaledwie miesięczne terminy są stanowczo zbyt krótkie.



# Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.

---

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak, ***Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce*** (2020). Opracowanie przygotowane na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu *Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*.

Marcin Waszak, ***Strażnicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów*** (2020). Raport o sytuacji sygnalistów w Polsce.

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak, ***Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach*** (2019). Analiza prezentująca najważniejsze wnioski z badania percepcji sygnalistów w Polsce.

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak (red.), ***Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*** (2016). Publikacja koncentruje się na sytuacji pracowników informujących o nieprawidłowościach w interesie publicznym (*whistleblowers*) oraz na gwarancjach ich ochrony przed potencjalnymi retorsjami w miejscu pracy. Do przygotowania publikacji posłużyły zrealizowane w 2016 roku wywiady z przedstawicielami związków zawodowych, pracodawców i z ekspertami.

Anna Wojciechowska-Nowak, ***Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*** (2011). Raport z badań zrealizowanych w wydziałach pracy lub pracy i ubezpieczeń społecznych w dwudziestu dziewięciu sądach.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Sygnaliści, którzy ujawniają przypadki nadużyć i zagrożeń dla wspólnego dobra, mają zyskać nowe możliwości ochrony. Dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej z 23 października 2019 roku uprawnia pracowników do sygnalizowania sytuacji niepokojących i zagrożeń dla interesu publicznego. Termin wdrożenia tej dyrektywy minął już w grudniu 2021 roku. Nowa wersja społecznego projektu ustawy o ochronie sygnalistów uwzględnia zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach, a jednocześnie może stanowić dobrą podstawę wprowadzenia tych unijnych regulacji. Zapoczątkowałoby to proces tworzenia i używania nowych narzędzi demokratycznej kontroli nad instytucjami państwa polskiego, a także pomogło w eliminowaniu patologii w różnych sferach jego działania.

**ISBN 978-83-67750-65-3**