



OSTROWSKI I WSPÓLNICY

# Sygnaliści – co słychać w temacie?

---

Najnowszy projekt ustawy

ALERT PRAWNY



W dniu **17 grudnia 2021 r.** upłynął termin wyznaczony dla państw członkowskich UE na implementację do krajowych porządków prawnych tzw. dyrektywy o sygnalistach (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii).

**Polska nie zdążyła wdrożyć regulacji o sygnalistach w tym terminie**, podobnie zresztą jak większość pozostałych państw członkowskich UE.

Jak wyglądają obecnie w Polsce prace legislacyjne w tym zakresie?



# Trochę historii...

## Długo, długo nic

W temacie sygnalistów w Polsce długo nic się nie działo. Gdy na 3 miesiące przed terminem wyznaczonym przez dyrektywę próbowaliśmy dowiadywać się telefonicznie czegokolwiek o prowadzonych pracach, to w zasadzie trudno było ustalić Ministerstwo wyznaczone do tych prac, a gdy w końcu się to udało, to poszczególne departamenty Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej odsyłały nas od jednego do drugiego. Wyglądało na to, że prace te „leżą odłogiem”.

## Udział Kancelarii w opiniowaniu projektu

Wreszcie w październiku 2021 r. został opublikowany projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Projekt został następnie przekazany do **opiniowania, w którym Kancelaria Ostrowski i Wspólnicy sp. k. brała czynny udział.**

Opublikowany projekt ustawy budził wiele naszych zastrzeżeń i – jak się okazało – nie tylko naszych, gdyż w ramach opiniowania zgłoszonych zostało bardzo dużo uwag. Mieściły się one ponoć na kilkuset stronach i na długo wstrzymały proces legislacyjny, co pozbawiło szans, by ustawa została przyjęta w terminie wyznaczonym przez dyrektywę – 17 grudnia 2021 r.

## Nowy projekt

Uwag do pierwszego projektu ustawy było tak wiele, że rządzący nie zdecydowali się pracować dalej nad tym tekstem, lecz w kwietniu 2022 r. opublikowany został **całkiem nowy projekt ustawy**, a w sierpniu poznaliśmy jego **najnowszą odsłonę – po uzgodnieniach międzyresortowych i przekazaniu do Komitetu do Spraw Europejskich.** Po przyjęciu projektu przez Komitet zostanie on rekomendowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie skierowany do Sejmu. W związku z przerwą wakacyjną najbliższe posiedzenie Sejmu planowane jest dopiero na 14 września, nie wiemy jednak czy prace przyspieszą na tyle, aby projekt czytany był od razu na tym pierwszym posiedzeniu po przerwie.

Niestety i ten nowy projekt budzi pewne nasze zastrzeżenia. Poniżej przedstawiamy co nowego pojawiło się w projektowanej regulacji dotyczącej sygnalistów, co powinno zainteresować podmioty prawne, które będą obowiązane wdrożyć procedury związane z sygnalistami.

# Co nowego?

1

## Nie tylko pracownicy (!)

Pierwszy projekt ustawy zakładał stosowanie przepisów dot. wewnętrznej procedury do „pracodawcy zatrudniającego co najmniej 50 pracowników”, przy czym termin na realizację obowiązku ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty prywatne „zatrudniające co najmniej 50 i mniej niż 250 pracowników” został przesunięty o dwa lata (do 17 grudnia 2023 r.)

Natomiast w aktualnym projekcie w obu przypadkach mowa jest o „**podmiocie prawnym, na rzecz którego wykonuje lub świadczy pracę co najmniej (...) osób**”. Tym samym określając, czy dany podmiot ma obowiązek ustalić procedurę zgłoszeń wewnętrznych i do kiedy, do ww. limitów będą wliczani **nie tylko pracownicy, ale także m.in. zleceniobiorcy**.



# Co nowego?

## 2

### Więcej czasu na ustalenie wewnętrznej procedury

Pierwszy projekt ustawy określał krótkie *vacatio legis* – ustawa miała wejść w życie za ledwie 14 dni po ogłoszeniu. Jednocześnie projekt nie zakładał żadnego nowego terminu na ustalenie procedury.

Uwzględniając, że procedura wewnętrzna:

- ▶ ma być ustalana po konsultacji z zakładowymi organizacjami związkowymi albo - jeżeli w danym podmiocie prawnym nie działa zakładowa organizacja związkowa - przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego, oraz
- ▶ ma wchodzić w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania jej do wiadomości osób wykonujących pracę w danym podmiocie prawnym

praktycznie **niemożliwe było zrealizowanie obowiązku ustalenia procedury w terminie.**

W odpowiedzi na zgłaszane uwagi w tym aspekcie, aktualny projekt ustawy przewiduje, że:

- ▶ na realizację obowiązku ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych każdy podmiot będzie miał **2 miesiące** od dnia wejścia w życie ustawy, oraz
- ▶ ustawa ma wejść w życie po upływie **2 miesięcy** od dnia ogłoszenia.

Zatem **łącznie** na ustalenie procedury podmioty prawne będą mieć **4 miesiące od ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw.**

# Co nowego?

3

## „System zachęt”

Aktualny projekt ustawy wprowadza pewną nowość – przewiduje wprost, że procedura wewnętrzna **powinna określić „system zachęt” do korzystania z procedury wewnętrznej** w przypadku, gdy naruszeniu prawa można skutecznie zaradzić w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, a sygnalista uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych

Przypomnijmy, że sygnalista nie ma obowiązku w pierwszej kolejności dokonywać zgłoszenia wewnętrznego, może od razu dokonać zgłoszenia zewnętrznego (do organu publicznego lub RPO) lub ujawnienia publicznego (podanie wiadomości do mediów).

Jednak dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zachęcania do zgłaszania za pośrednictwem wewnętrznych kanałów przed dokonaniem zgłoszenia za pośrednictwem kanałów zewnętrznych. Zdaje się zatem, że polski ustawodawca próbuje przerzucić to zachęcanie na podmioty prawne.

Pierwszy projekt ustawy w ogóle nie uwzględnił tego elementu w procedurze. Zgodnie z drugim projektem ustawy „system zachęt” miał być fakultatywnym elementem procedury – podmiot prawny mógł ten system zachęt określić, ale nie musiał. Natomiast aktualne brzmienie projektu (po uzgodnieniach resortowych) przewiduje, że ma to być **obligatoryjny** element procedury zgłoszeń wewnętrznych – zatem zawarcie go w procedurze będzie obowiązkowe.

Niedookreślone pojęcie tych „zachęt” będzie z pewnością budziło wiele wątpliwości – nie do końca wiadomo co można, a czego nie można taką zachętą uczynić.





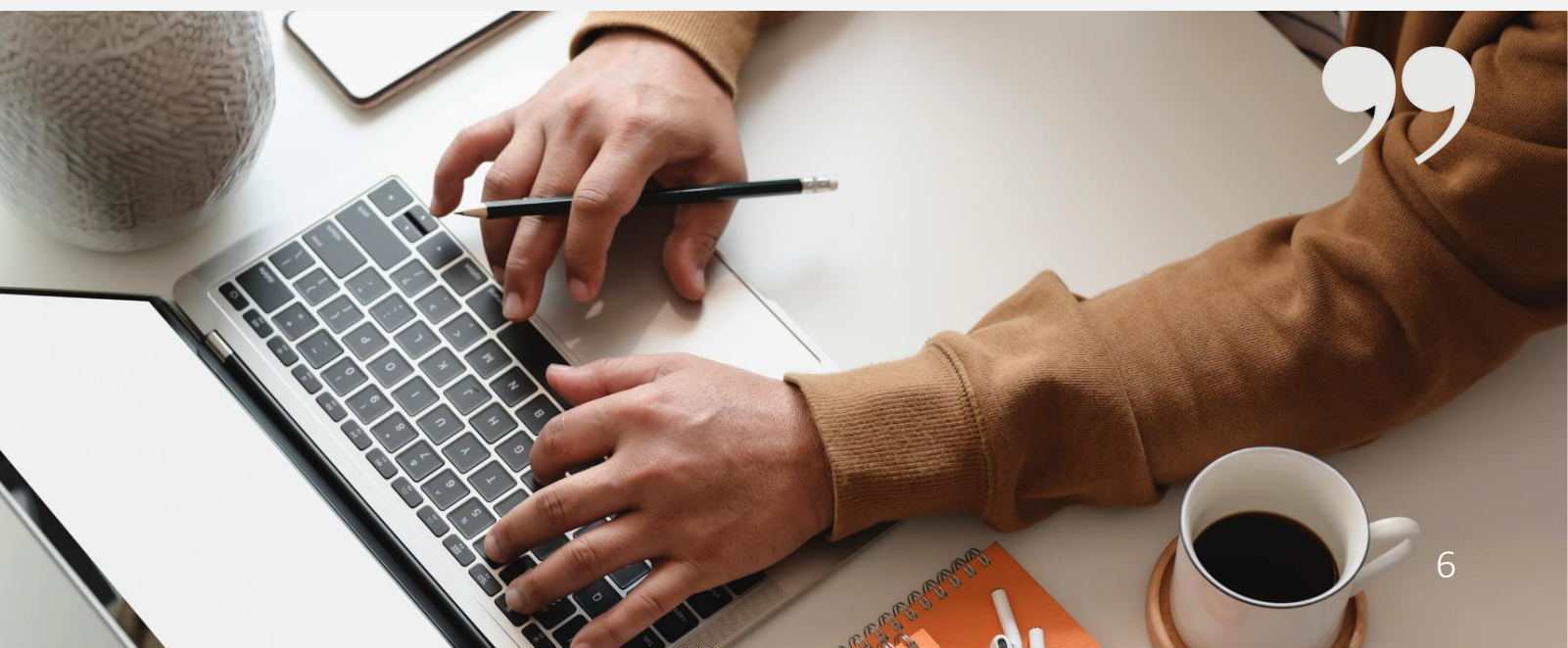
# Co nowego?

## 4

### Zgłoszenia anonimowe

Choć nie zostało to wyrażone wprost w ustawie i mamy co do tego pewne wątpliwości, to w uzasadnieniu nowego projektu ustawy czytamy, że: „Projektodawca **nie zdecydował się na wprowadzenie możliwości wdrożenia anonimowego trybu dokonywania zgłoszeń wewnętrznych, jak i zgłoszeń zewnętrznych. Oznacza to, iż dla skutecznego dokonania zgłoszenia, osoba zgłaszająca będzie musiała podać dane identyfikujące taką osobę i umożliwiające kontakt z taką osobą. Zgłoszenia anonimowe nie będą podlegały rygorom ustawy, co oznacza, iż mogą one być pozostawione bez rozpoznania.**”

Natomiast podmiot prawny / organ publiczny będzie mógł zdecydować się dobrowolnie rozpatrywać zgłoszenia anonimowe - wówczas odpowiednie regulacje tej kwestii powinien on umieścić w procedurze zgłoszeń wewnętrznych / zewnętrznych.



## Co nowego?

5

### Zgłoszenia zewnętrzne w każdej jednostce samorządu terytorialnego

Nowy projekt ustawy doprecyzował pojęcie „organu publicznego”, pod którym należy rozumieć m.in. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (jst). Ma to ogromne znaczenie z perspektywy jst, ponieważ każdy organ publiczny zobowiązany jest do ustanowienia zewnętrznej procedury przyjmowania zgłoszeń oraz do ich rozpatrywania w zakresie dziedzin należących do kompetencji tego organu. Oznacza to, że **każdy wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa zobowiązany będzie do ustalenia procedury zewnętrznej niezależnie od tego, czy w danej jednostce obowiązują procedury wewnętrzne.** Tym samym w praktyce mogą wystąpić dwie sytuacje:

- w jednym urzędzie zostaną wprowadzone dwie, niezależne od siebie procedury – wewnętrzna i zewnętrzna
- w urzędzie nie zostanie ustanowiona procedura wewnętrzna, ale będzie wprowadzona procedura zewnętrzna



### Procedura zewnętrzna

– w przeciwieństwie do procedury wewnętrznej - nie korzysta z żadnych zwolnień „ilościowych”. Bez znaczenia będzie liczba osób zamieszkujących gminę czy pracujących na rzecz urzędu. **Obowiązek wprowadzenia procedury zewnętrznej jest bezwzględny.** Mając na uwadze okoliczność, że wójt jest jednocześnie kierownikiem urzędu, w praktyce może być odpowiedzialny zarówno za wprowadzenie procedury wewnętrznej jak i procedury zewnętrznej.

# Co nowego?

## Kwestie dotyczące ochrony danych

Nowy projekt ustawy niesie ze sobą wiele konsekwencji w zakresie ochrony danych, m.in.:

Przywrócił on przewidziane w pierwszym projekcie zastrzeżenie, iż dane zgłaszającego mogą ulec ujawnieniu wyłącznie za jego wyraźną zgodą. Podążając za dyrektywą unijną najnowszy projekt dodał też ważny element w tym zakresie: zastrzega taką zgodę wyłącznie dla ujawnienia danych osobom nieupoważnionym.

Nowy projekt nie zawiera znaczących zmian w zakresie klauzuli informacyjnej realizowanej na podstawie art. 14 RODO. Oznacza to, że administratorzy danych mają być zwolnieni wyłącznie z obowiązku zamieszczania w treści takiej klauzuli informacji od kogo otrzymali dane wskazane w zgłoszeniu. W pozostałym zakresie konieczne będzie przekazanie pozostałych informacji wymaganych na podstawie art. 14 RODO.

**W najświeższym projekcie doprecyzowano także cel i zakres przetwarzania danych osobowych po otrzymaniu zgłoszenia, w tym wskazano dokładny okres, w jakim dane zbędne mają być usunięte:**

- jako cel została wskazana niezbędność przyjęcia zgłoszenia lub podjęcia ewentualnego działania następczego;
- dane zbędne miałyby być usuwane niezwłocznie w ciągu 14 dni od stwierdzenia, że nie mają one znaczenia dla sprawy.

**Wskazano precyzyjne terminy przechowywania danych oraz dokumentów związanych ze zgłoszeniem:**

- **15 miesięcy** po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub zakończono inne postępowania zainicjowane tymi działaniami – w przypadku podmiotu prawnego lub organu publicznego;
- **12 miesięcy** po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do właściwego organu publicznego – w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Po upływie ww. okresów dane i dokumenty muszą zostać zniszczone.**

Szerzej na temat kwestii ochrony danych w zakresie prac nad regulacją dot. sygnalistów przeczytacie na naszym blogu  
**I L@W IT + RODO: TUTAJ**





# Co nowego?

7

## Złagodzenie sankcji karnych

Pierwszy projekt ustawy wprowadzał bardzo restrykcyjne przepisy karne – przewidywały one jednolicie **karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3** za m.in.:

- nieustanowienie wewnętrznej procedury lub ustanowienie jej z naruszeniem przepisów,
- utrudnianie dokonywania zgłoszeń,
- podejmowanie działań odwetowych,
- naruszenie obowiązku zachowania poufności tożsamości sygnalisty,
- dokonanie zgłoszenia nieprawdziwych informacji.



## Co nowego?

Aktualny projekt łagodzi w niektórych obszarach i różnicuje tę odpowiedzialność karną – ma ona wyglądać następująco:

**nieustanowienie procedury zgłoszeń wewnętrznych albo procedura zgłoszeń wewnętrznych narusza przepisy**



grzywna

**utrudnianie dokonania zgłoszenia**



grzywna albo kara ograniczenia wolności (w przypadku stosowania przemocy, groźby lub podstępu: grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2)

**podejmowanie działania odwetowego**



grzywna lub kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (w przypadku stosowania łącznie więcej niż 2 działań odwetowych: kara pozbawienia wolności do lat 3)

**ujawnienie tożsamości sygnalisty, osoby mu pomagającej lub z nim powiązanej**



grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 1 roku

**świadome dokonanie zgłoszenia nieprawdziwych informacji**



grzywna, kara ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3

Cieszy przede wszystkim złagodzenie odpowiedzialności karnej za ustanowienie procedury wewnętrznej z naruszeniem przepisów – budziło to bowiem obawy, że każdy najmniejszy błąd w procedurze będzie skutkował poważną odpowiedzialnością karną. Natomiast należy zastanowić się, czy sankcje karne nadal nie są zbyt wysokie.

# Trzymamy „rękę na pulsie”

Nasza Kancelaria na bieżąco monitoruje prace legislacyjne nad ustawą regulującą zagadnienie sygnalistów. O etapie prac informujemy naszych Klientów. Jesteśmy też w kontakcie z przedstawicielami mediów, którzy najszybciej docierają do niektórych informacji.

W ostatnim czasie mec. Marta Trzeciak z Działu prawa pracy naszej Kancelarii udzieliła wypowiedzi eksperckiej dla **dziennika „Rzeczpospolita”**, w temacie prac nad polską regulacją dotyczącą sygnalistów. Artykuł wraz z wypowiedzią możecie Państwo przeczytać na stronie Rzeczpospolitej [[LINK](#)].

Zastanawiasz się w jaki sposób ustalić procedurę zgłoszeń wewnętrznych?

Skontaktuj się z autorkami alertu



**Marta Trzeciak**

radca prawny

+48 570 998 777

m.trzeciak@ostrowski-legal.net



**Joanna Nazdrowicz**

radca prawny

+48 727 591 258

j.nazdrowicz@ostrowski-legal.net



**Lidia Mucha**

radca prawny

+48 608 391 142

l.mucha@ostrowski-legal.net