



OSTROWSKI I WSPÓLNICY

Sygnaliści

– minęły 2 lata od upływu terminu
na implementację dyrektywy



ALERT PRAWNY

Dwa lata temu – dokładnie 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, a co więcej do dziś – przez kolejne dwa lata – nie udało się tego uczynić. Polska – obok Estonii – pozostaje **jednym z dwóch ostatnich** państw UE, które do tej pory nie wprowadziły krajowej regulacji.

W alercie opisujemy na jakim obecnie etapie są prace nad polską ustawą, a także podsumowujemy jak dotąd przebiegały te prace, jakie obszary ulegały zmianie w toku kolejno publikowanych wersji projektu ustawy.

„Dawno, dawno temu...”

- 8 wersji projektu ustawy

Przypomnijmy, że w temacie sygnalistów w Polsce długo nic się nie działo. Na 3 miesiące przed terminem wyznaczonym przez dyrektywę (tj. 17 grudnia 2021 r.) trudno było ustalić choćby Ministerstwo wyznaczone do prac nad ustawą. Wreszcie w październiku 2021 r. został opublikowany pierwszy projekt ustawy.

Projekt został następnie przekazany do **opiniowania i wzbudził wiele zastrzeżeń** – w ramach opiniowania zgłoszonych zostało bardzo dużo uwag, mieściły się one ponoć na kilkuset stronach, co na długo wstrzymało proces legislacyjny.

Termin implementacji wyznaczony przez dyrektywę minął, a my do dziś poznaliśmy już osiem wersji projektu ustawy – poczynając od wspomnianego wyżej projektu z października 2021 r., po **najnowszy projekt ustawy, opublikowany 1 sierpnia 2023 r.**



Skarga na Polskę i 7 innych państw do Trybunału Sprawiedliwości UE



Z powodu zbyt wolnego postępu prac nad wdrożeniem dyrektywy o sygnalistach, 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o skierowaniu spraw przeciwko tym państwom członkowskim do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oprócz Polski chodziło o Czechy, Niemcy, Estonię, Hiszpanię, Włochy, Luksemburg i Węgry.

Tym samym Polska może ponieść konsekwencje finansowe w związku z brakiem transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie ochrony sygnalistów. Obecnie z grona wskazanych ośmiu państw, pozostały już tylko **Polska i Estonia** (pozostałe państwa zdążyły już wprowadzić krajowe przepisy).

Vacatio legis

– ile czasu na ustalenie procedury?

Pora na omówienie wybranych kwestii, które ulegały największym zmianom w toku dotychczasowych prac nad ustawą. Jedną z nich jest zdecydowanie termin wejścia w życie polskiej ustawy, a w szczególności termin na ustalenie procedury zgłoszeń, który zmieniał się już kilkakrotnie:

- Pierwszy projekt ustawy określał krótkie vacatio legis – ustawa miała wejść w życie 14 dni po ogłoszeniu. Jednocześnie projekt nie zakładał żadnego terminu na ustalenie procedury.
- W odpowiedzi na liczne uwagi projektodawca wydłużył ten termin – kolejne wersje projektu ustawy przewidywały, że ustawa wejdzie w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, a podmioty prawne będą miały na ustalenie procedury zgłoszeń 2 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Dawało to łącznie **4 miesiące** na ustalenie procedury, licząc od dnia ogłoszenia ustawy.



Vacatio legis

– ile czasu na ustalenie procedury?

- Niestety w ostatnich wersjach projektu ustawy nastąpił „odwrot” i kolejne zmiany w tym zakresie poszły w niekorzystnym kierunku – zgodnie z najnowszym projektem ustawy:

Ustawa ma wejść w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących ustalania procedury zgłoszeń, które mają wejść w życie **po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.**

- ▶ Nie do końca wiadomo, czy termin 14-u dni to termin, w którym procedura powinna zacząć już **obowiązywać** w danym podmiocie, jednak coraz więcej wskazuje na to, że tak właśnie należy rozumieć przepis końcowy projektowanej ustawy.
- ▶ Te 14 dni to zdecydowanie zbyt mało czasu na ustalenie procedury zgłoszeń:
- ▶ Po pierwsze, treść procedury ma być konsultowana ze związkami zawodowymi (lub z przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego). **Konsultacje te mają trwać nie krócej niż 7 dni.**
- ▶ Po drugie, projekt ustawy zakłada, że **procedura wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia podania jej do wiadomości ww. osób.**

Już z samych przepisów ustawy wynika zatem, że proces od sformułowania treści procedury do jej wejścia w życie będzie nie krótszy niż łącznie 21 dni. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że w toku dalszych prac legislacyjnych termin na ustalenie procedury zostanie wydłużony.

Koniec z dwuetapową implementacją

Pierwotnie projekt ustawy zakładał – zgodnie z Dyrektywą - objęcie podmiotów **prywatnych** obowiązkiem ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych w dwóch etapach:

- 1) w pierwszej kolejności obowiązek ten miał objąć podmioty, na rzecz których wykonuje pracę **więcej niż 250 osób**,
- 2) natomiast podmioty, na rzecz których wykonuje pracę **50-249 osób**, miały być objęte tym obowiązkiem w drugim etapie, tj. miał je obowiązywać późniejszy termin – 17 grudnia 2023 r.

W najnowszym projekcie ustawy **zrezygnowano** z tej dwuetapowej implementacji przepisów Dyrektywy. Ustawa wchodzi w życie **w terminie jednolitym** dla wszystkich podmiotów prywatnych – niezależnie od liczby osób świadczących dla nich pracę. Wynika to z dużego opóźnienia w implementacji Dyrektywy i przekroczenia już i drugiej daty przewidzianej w Dyrektywie dla podmiotów 50-249.

Podmioty obowiązane do przyjmowania zgłoszeń **wewnętrznych**

✓ Liczymy nie tylko pracowników!

W toku prac nad ustawą zmieniał się też zakres podmiotów obowiązanych do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych. Początkowo mieli to być:

- ▶ „pracodawcy” zatrudniający co najmniej 50 „pracowników”

W aktualnym projekcie mowa jest o:

- ▶ „**podmiotach prawnych**”, **na rzecz których wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 „osób”**.

Zmiana ta prowadzi do wniosku, że określając, czy dany podmiot ma obowiązek ustalić procedurę zgłoszeń wewnętrznych do limitu 50 osób będą wliczani **nie tylko pracownicy, ale także osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, między innymi zleceniobiorcy**. Oznacza to, że więcej podmiotów prawnych będzie obowiązanych do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych.

✓ Podmioty publiczne

W zakresie podmiotów **publicznych** warto wspomnieć, że w toku prac spod obowiązku przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych zostały wyłączone **jednostki organizacyjne gminy lub powiatu liczących mniej niż 10 000 mieszkańców**.

Dobrowolne przyjmowanie zgłoszeń wewnętrznych przez mniejsze podmioty? Jak najbardziej do rozważenia.

Cały czas podkreślamy, że brak obowiązku ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych przez mniejsze podmioty **nie oznacza, że temat sygnalistów w ogóle nie będzie ich dotyczyć**. W pozostałym zakresie ustawa będzie obowiązywać także te podmioty. Jeżeli ich pracownik zdecyduje się dokonać zgłoszenia zewnętrznego (do właściwego organu) lub ujawnienia publicznego, to również te podmioty będą obowiązane do zapewnienia mu ochrony (między innymi do respektowania zakazu działań odwetowych).

Z tego względu warto, aby i te najmniejsze podmioty rozważyły dobrowolne ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych. W przypadku dostępu do prawidłowo funkcjonującego systemu zgłoszeń wewnętrznych sygnalista będzie miał szansę w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia wewnętrznego (choć nie ma takiego obowiązku, ma tu swobodę wyboru). Tym samym może to przynieść pracodawcy **korzyści polegające na zminimalizowaniu ryzyka zgłoszenia zewnętrznego, czy ujawnienia publicznego**, w przypadku których ochrona sygnaliście i tak by przysługiwała.

Zgłoszenia **zewnętrzne** w jednostkach samorządu terytorialnego

W początkowych wersjach projektu ustawy nie było do końca jasne, które organy publiczne będą przyjmować zgłoszenia zewnętrzne. Projekt określał jedynie lakonicznie, że będą to organy administracji publicznej, które ustanowiły procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

W toku prac pojęcie „organu publicznego” zostało doprecyzowane – zgodnie z aktualnym projektem ustawy należy pod nim rozumieć m.in. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że **każdy wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa zobowiązany będzie do ustalenia procedury zewnętrznej.**

Może to zatem prowadzić do sytuacji, w której w jednym urzędzie obowiązują dwie procedury – procedura zgłoszeń wewnętrznych oraz procedura zgłoszeń zewnętrznych.

Państwowa Inspekcja Pracy jako podmiot przyjmujący zgłoszenia zewnętrzne

W toku prac nad ustawą zmieniał się też główny podmiot przyjmujący zgłoszenia zewnętrzne, tj. taki, do którego zgłoszenie zewnętrzne może być dokonane w przypadku, w którym sygnalista nie może określić organu właściwego do przyjęcia zgłoszenia. Początkowo miał to być **Rzecznik Praw Obywatelskich**, który jednak stanowczo sprzeciwiał się temu pomysłowi – wyraził swoje stanowisko, że nie widzi możliwości przyjęcia takich zadań z uwagi na przepisy ustawy o RPO oraz z uwagi na brak możliwości efektywnej realizacji zadań przez wystarczająco już obciążone RPO w przypadku braku dodatkowego finansowania.

W ostatnim czasie zrezygnowano z tego pomysłu i jako główny podmiot przyjmujący zgłoszenia zewnętrzne wyznaczono **Państwową Inspekcję Pracy**. Ten wybór również jest dyskusyjny, coraz głośniej mówi się o tym, że do tej roli powinien być wyznaczony specjalnie w tym celu utworzony odrębny urząd.

Sankcje karne

Początkowo grozę wzbudziły pierwsze wersje projektu ustawy, które zawierały 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.



Aktualnie ta odpowiedzialność karna została **niewiele złagodzona** i przykładowo:

- ▶ za nieustanowienie procedury zgłoszeń wewnętrznych lub ustanowienie jej z **istotnych** naruszeniem ustawowych wymogów przewidziana jest **kara grzywny**;
- ▶ za utrudnianie dokonywania zgłoszeń – grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku;
- ▶ za podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalisty – grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;
- ▶ za dokonanie zgłoszenia nieprawdziwych informacji – grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

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.



Kiedy ustawa?

Projekt ustawy nie trafił jeszcze do Sejmu, prace nadal toczą się w rządzie, Minister Rodziny i Polityki Społecznej w opublikowanej w listopadzie 2023 r. odpowiedzi na interpelację zapewniała, że prace w rządzie są na ukończeniu.

Nie bez znaczenia jest jednak fakt, że w międzyczasie – dokładnie 13 grudnia 2023 r. – został zaprzysiężony nowy rząd, w tym nowa Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Z pewnością będzie to miało przełożenie na prace nad ustawą dotyczącą sygnalistów. W wypowiedziach medialnych nowa Minister zapowiada szybkie nadrabianie zaległości między innymi w zakresie implementacji Dyrektywy o sygnalistach. Niewykluczone są jednak kolejne zmiany treści projektowanej ustawy.





Wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu

Polska ustawa nie została jeszcze uchwalona, ale okazuje się, że polskie sądy zaczynają stosować bezpośrednio Dyrektywę. We wcześniejszych publikacjach informowaliśmy, że choć dyrektywy unijne nie są stosowane bezpośrednio, wymagają implementacji do krajowych porządków prawnych, to jednak z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że dyrektywa wyjątkowo może być stosowana bezpośrednio jeżeli upłynął termin implementacji dyrektywy, a przepisy dyrektywy są jasne i precyzyjne. To bezpośrednie stosowanie jest możliwe jedynie w relacji państwo-obywatel, dlatego nie wchodzi ono w grę w relacji np. pracownik – podmiot prywatny.

W ostatnim czasie głośno jest o **wyroku naszego lokalnego Sądu Rejonowego w Toruniu (przypominamy, że właśnie w Toruniu mieści się siedziba naszej Kancelarii 😊) z 12 lipca 2023 r., IV P 171/22.**

- ➔ Sprawa dotyczyła pracownika uczelni publicznej, a – jak wskazał Sąd – **uczelnia publiczna jest emanacją państwa, zatem bezpośrednie stosowanie Dyrektywy było tu możliwe.**
- ➔ Pracownik **zgłaszał** pracodawcy szereg uwag i zarzutów wobec innych pracowników dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu wydziału uczelni. Gdy pozostało to bez odpowiedzi, zdecydował się na opublikowanie apelu na swoim profilu w mediach społecznościowych.



-  Z pracownikiem **rozwiązano umowę o pracę za wypowiedzeniem**, jako przyczynę podając m.in. naruszanie przez pracownika zasad współżycia społecznego w miejscu pracy wskutek powtarzającego się postępowania stwarzającego napięcia, konflikty i zagrożenia spokoju, w szczególności poprzez niewłaściwe zachowywanie się względem współpracowników.
-  Sąd uznał, że **pracownik, jako osoba dokonująca zgłoszenia kwalifikował się do objęcia ochroną na mocy Dyrektywy**, a tym samym **pracodawca wypowiedzając umowę o pracę naruszył zakaz działań odwetowych** i w związku z tym winien ponieść z tego tytułu odpowiedzialność odszkodowawczą.
-  Sąd uznał przy tym, że w tym zakresie ujawniły się dwie podstawy prawne, tj. stosowne przepisy dyrektywy (odszkodowanie za naruszenie zakazu konkurencji) oraz przepisy kodeksu pracy (odszkodowanie za wadliwe rozwiązanie umowy o pracę). Sąd wskazał, że nie są to konkurencyjne podstawy prawne, lecz przepisy, które pozostaje względem siebie w relacji pokrywania.
-  W efekcie Sąd zasądził na rzecz pracownika odszkodowanie w wysokości wynikającej z art. 47¹ Kodeksu pracy. Sąd wskazał, że można mieć wątpliwości, czy ta kwota odpowiada wymogom odszkodowania z Dyrektywy, jednak problem ten w przedmiotowej sprawie nie powstał z uwagi na zasadę związania żądaniem (pracownik żądał w pozwie jedynie odszkodowania określonego w art. 471 Kodeksu pracy).

Nasza Kancelaria nie ustaje w monitorowaniu prac nad polską regulacją dotyczącą ochrony sygnalistów. Zapraszamy do śledzenia bloga Labor-atorium Prawa Pracy, na którym na bieżąco informujemy o prowadzonych pracach w tym zakresie.

Zastanawiasz się w jaki sposób ustalić procedurę zgłoszeń wewnętrznych? Chcesz dowiedzieć się z czym dokładnie będzie się wiązało wejście w życie przepisów w zakresie ochrony sygnalistów? Skontaktuj się z autorką alertu.



KONTAKT

autorka alertu



Marta Trzeciak

radczyni prawna
Kancelaria Ostrowski i Wspólnicy

+48 570 998 777
m.trzeciak@ostrowski-legal.net