

Sygnalista wreszcie sygnalistą

AUTORKI: MARTA TRZECIAK*, KAROLINA MISIAK*

6 marca 2024 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało kolejny projekt ustawy dotyczącej sygnalistów. Tym, co już na wstępie zwraca uwagę, jest zmiana jej nazwy. Dotychczas była to ustawa o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, teraz nosi tytuł: o ochronie sygnalistów.

Projekt został przekazany do Stałego Komitetu Rady Ministrów z prośbą o pilne rozpatrzenie. Przypomnijmy, że z taką samą prośbą projekt ustawy przekazywany był już w styczniu 2024 r., jednak wówczas pojawiło się wiele głosów wskazujących na konieczność wprowadzenia większych zmian. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej je uwzględniło i w lutym odbyły się spotkania przedstawicieli resortu z autorami społecznego projektu ustawy, m.in. z Fundacją im. Stefana Batorego. W efekcie 6 marca opublikowano kolejny projekt. Zaś 21 marca opublikowano autopoprawkę wprowadzającą następne zmiany, uwzględniające uwagi ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Najważniejsze zmiany

Rozszerzenie katalogu naruszeń

Ustawa precyzuje, w zakresie jakich dokładnie dziedzin sygnaliści mogą dokonywać zgłoszeń. W dotychczasowych projektach katalog w przeważającej mierze był zbieżny z tym wynikającym z dyrektywy – miały to być naruszenia dotyczące m.in. zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, ochrony konsumentów. Jedynym dodatkiem ze strony polskiego ustawodawcy miały być zgłoszenia naruszeń dotyczących interesów finansowych Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W najnowszym projekcie rozszerzono ten zakres o kolejne dziedziny. Zgłoszenia będą mogły obejmować naruszenia dotyczące także:

- prawa pracy,
- konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązanymi z pozostałymi dziedzinami objętymi możliwością zgłaszania.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy to istotna zmiana, niosąca ze sobą spore konsekwencje. W szczególności dodanie naruszeń dotyczących prawa pracy powinno zwrócić uwagę pracodawców. Może się to przyczynić do większej liczby zgłoszeń, zwłaszcza dotyczących mobbingu czy dyskryminacji.

Warto wspomnieć, że poważne zastrzeżenia do rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o naruszenia prawa pracy miał Główny Inspektor Pracy. Zwracał uwagę, że prawo pracy jest pojęciem obszernym, obejmującym nie tylko przepisy kodeksu pracy, ale także innych ustaw i aktów wykonawczych, a także postanowienia aktów wewnętrznych (np. układów zbiorowych pracy, porozumień zbiorowych, regulaminów, statutów).

Projektodawca w uzasadnieniu do projektu wyjaśnia, że „rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o prawo pracy jest zasadne z uwagi na liczbę skarg wpływających do Państwowej Inspekcji Pracy (...). Szacuje się że część powyższych skarg zostanie uznane za informację o naruszeniu prawa po wejściu w życie ustawy”. GIP ma wątpliwości co do tego wyjaśnienia. Jego zdaniem nie jest jasne, według jakich kryteriów część skarg składanych do

PIP zostanie uznana za informację o naruszeniu prawa. I jak odróżnić sygnalistę od osoby składającej skargę pracowniczą? To uzasadnione wątpliwości i rzeczywiście zmiana może skutkować tym, że każdą osobę zgłaszającą naruszenie prawa pracy trzeba będzie uznać za sygnalistę.

GIP zwraca uwagę na jeszcze jedną kwestię. We wcześniejszych wersjach projektu kładziono nacisk na interes publiczny – tylko zgłoszenia naruszeń dotyczących interesu publicznego miały być objęte przepisami ustawy. Rezygnacja z tego rozwiązania i dodanie obszaru prawa pracy oznacza, zdaniem GIP, że ustawa będzie miała zastosowanie także w przypadkach, gdy zgłoszone naruszenie dotyczy tylko prywatnego interesu sygnalisty.

Wniosek GIP jest słuszny. Rozszerzenie zakresu zgłaszanych naruszeń o dotyczące prawa pracy zdecydowanie przyczyni się do większej liczby zgłoszeń. Będzie to problem nie tylko w zakresie zgłoszeń zewnętrznych kierowanych do PIP, ale także wewnętrznych. U wielu pracodawców obowiązują już procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne. Najnowszy projekt nie wyjaśnia, co będzie decydować o tym, czy zgłoszenie będzie rozpatrywane w trybie procedury zgłoszeń wewnętrznych, czy w trybie wspomnianych, obowiązujących już u pracodawców, procedur rozpatrywania skarg dotyczących mobbingu i dyskryminacji.

Z kolei rozszerzenie zakresu przedmiotowego o naruszenia dotyczące konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest o tyle istotne, że mogą one mieć bardzo szeroki zakres. Można się spodziewać, że będą się tu kwalifikować wszelkie zgłoszenia, które nie dotyczą pozostałych skatalogowanych dziedzin. W drodze autopoprawki ograniczono możliwość zgłaszania tego rodzaju naruszeń wyłącznie do naruszeń występujących w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej, a zatem naruszenia pomiędzy podmiotami pry-

watnymi będą pozostawały poza zakresem naruszeń mogących być przedmiotem zgłoszenia sygnalisty.

Warto wspomnieć, że projekt ogłoszony 6 marca przewidywał rozszerzenie zakresu zgłoszeń o naruszenia dotyczące korupcji i handlu ludźmi. W drodze autopoprawki projektodawca zrezygnował jednak z tego, uwzględniając uwagi zgłaszane przez Ministra Sprawiedliwości.

Moment przyznania sygnalście ochrony

Nowy projekt ustawy określa wprost, że sygnalista podlega ochronie od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Uzupełniająco, w uzasadnieniu ustawy wskazano, że data wpływu zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie będzie mieć w tym zakresie znaczenia.

Zgłoszenia anonimowe

W projekcie styczniowym zagadnienie zgłoszeń anonimowych było niedoregulowane, a umożliwienie podmiotom prawnym przyjmowania – bądź nie – zgłoszeń anonimowych wynikało wyłącznie z uzasadnienia projektu ustawy, przez co temat ten budził spore wątpliwości.

Najnowszy projekt wskazuje wprost, że podmiot prawny – Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny – mogą (czyli nie muszą) przyjmować zgłoszenia anonimowe. Określenie trybu postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi ma być kolejnym obligatoryjnym elementem procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz procedury zgłoszeń zewnętrznych. Projekt przewiduje również wprost, że w przypadku gdy informacja o naruszeniu prawa została anonimowo zgłoszona, a podmiot prawny, RPO albo organ publiczny nie przyjmują takich zgłoszeń, nie stosuje się przepisów ustawy.

Tym samym nie ma już wątpliwości, że decyzja o przyjmowaniu zgłoszeń anonimowych będzie należała do podmiotu prawnego, czyli RPO lub organu publicznego. Jest to słuszna zmia-

na, kwestia zgłoszeń anonimowych zdecydowanie wymagała doprecyzowania.

Minimalna wysokość odszkodowania za działania odwetowe wobec sygnalisty

Projektodawca zdecydował się na określenie minimalnej wysokości odszkodowania dla sygnalisty, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych. Według dotychczasowych projektów miał on mieć prawo do odszkodowania „w pełnej wysokości”. Projekt z 6 marca określa wprost, że sygnalista ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż dwunastokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszanego do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa GUS, stosowanego od drugiego kwartału każdego roku przez okres jednego roku, i prawo do zażądania.

Ostatecznie, w drodze autopoprawki, projektodawca zdecydował się obniżyć dolny limit – sygnalista, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, będzie miał prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa GUS, lub prawo do zażądania.

Limit 50 osób

Dotychczasowy projekt obejmował obowiązkiem przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych podmioty prawne, na rzecz których „wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób”.

W najnowszym projekcie doprecyzowano to zagadnienie: obowiązkiem mają być objęte podmioty prawne, na rzecz których „według stanu na dzień 1 stycznia lub 1 lipca danego roku wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50 osób”.

Będzie to skutkowało koniecznością monitorowania stanu zatrudnienia dwa razy w roku – na 1 stycznia i 1 lipca. Projekt wyjaśnia też, jak należy liczyć ten limit: „Do liczby 50 osób wykonujących pracę zarobkową na rzecz podmiotu prawnego wlicza się pracowników w przeliczeniu na pełne etaty lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia”.

Proponowane zmiany nie rozwiążą niestety problemu praktycznego liczenia limitu 50 osób. Zmieniono wprowadzić sformułowanie „osoby wykonujące lub świadczące pracę” na „osoby wykonujące pracę zarobkową” i doprecyzowano zasady wliczania osób do tego limitu, jednak nadal będą pojawiały się wątpliwości, które osoby należy zaliczyć do tego grona. Można wskazać tu chociażby pracownika tymczasowego czy współnika.

Wydłużenie *vacatio legis*

Vacatio legis to chyba najczęściej ulegający zmianie element w toku prac nad projektem. Wariantów wejścia w życie ustawy było już tak wiele, że ciężko to streścić w kilku zdaniach. W ostatnim czasie zmiany idą w kierunku wydłużenia *vacatio legis*. Projekt styczniowy zakładał, że ustawa wejdzie w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia, a ponadto wyznaczał dodatkowy termin na realizację obowiązku ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych – 1 miesiąc od dnia wejścia w życie ustawy. Dawało to łącznie 2 miesiące na ustalenie procedury, licząc od momentu ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw.

W najnowszym projekcie proponuje się, aby przepisy weszły w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących zgłoszeń zewnętrznych, które wejdą w życie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. W wyniku autopoprawki w wydłużo-

nym terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy ma też wejść w życie przepis nakładający obowiązek zawarcia w procedurze zgłoszeń wewnętrznych zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

To kolejne wydłużenie *vacatio legis* zasługuje na pozytywną ocenę, choć wskazane byłoby, aby termin był jednolity, tj. w zakresie zgłoszeń wewnętrznych również wynosił 6 miesięcy, tak jak w przypadku zgłoszeń zewnętrznych. Z drugiej strony te 3 miesiące to i tak dużo, gdy przypomnimy sobie, jak krótkie *vacatio legis* zakładały poprzednie projekty. Warto wspomnieć, że jeden z nich zakładał tylko jeden dzień od ogłoszenia ustawy, czyli 24 godziny, na wdrożenie wewnętrznej procedury zgłoszeń.

Nowy projekt – stare przepisy dotyczące ochrony danych osobowych

Najnowszy projekt nie wyszedł natomiast na przeciw postulatów zmian w zakresie ochrony danych osobowych. Wielokrotnie zwracaliśmy uwagę na konieczność poprawienia przepisów poprzednich projektów w celu wzmocnienia ochrony zarówno osób dokonujących zgłoszenia, jak i tych, których zgłoszenie dotyczy. Zwrócił na to uwagę także Prezes Ochrony Danych Osobowych poruszając w piśmie z 24 lutego 2024 r. konieczność uwzględnienia w treści nowego projektu zagadnień dotyczących ochrony danych osobowych, w szczególności:

- wskazania w projekcie zakresu danych osobowych koniecznych do identyfikacji osoby dokonującej zgłoszenia oraz osoby, której zgłoszenie dotyczy;
- określenia w treści przepisów projektowanej ustawy, nie zaś w aktach wewnątrzorganizacyjnych podmiotów prawnych, podstawy prawnej dla określania obowiązku przetwa-

rzania danych osobowych (w tym celu, zakresu oraz sposobu przetwarzania danych osobowych);

- doprecyzowania kwestii ograniczenia obowiązku informacyjnego określonego w art. 14 ust. 2 lit. f RODO wobec osób, których dane dotyczą, poprzez wyłączenie obowiązku przekazania osobie informacji o źródle pochodzenia danych osobowych oraz wyłączenia obowiązku realizacji wniosku osoby, której dane dotyczą (określonego w art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679) w zakresie udzielenia wszelkich dostępnych informacji o ich źródle;
- uregulowania w ustawie kwestii ochrony praw pozostałych osób, których dane będą przetwarzane w związku ze zgłoszeniem naruszenia prawa oraz przyjęcie definicji legalnej „osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu”;
- ujednoczenia okresu retencji danych osobowych przechowywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich;
- umocowania podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych oraz prerogatyw art. 28 ust. 2 projektu ustawy celem zapewnienia podmiotowi zewnętrznemu w oparciu o projektowane przepisy działania w imieniu i na rzecz administratora.

Te kwestie nie zostały uwzględnione w treści najnowszego projektu ustawy o sygnalstach, zatem aktualny pozostaje postulat poprawienia postanowień dotyczących ochrony danych osobowych, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia zarówno osób dokonujących zgłoszenia, jak i tych, których zgłoszenie dotyczy. Ustawa ma bowiem na celu uniemożliwienie stosowania działań odwetowych wobec sygnalisty, w związku z czym istotne jest zapewnienie ochrony jego danych. Przekłada się to na prawidłowość postępowania wyjaśniającego zainicjowanego dokonaniem zgłoszenia. ■

**radca prawny z Kancelarii Ostrowski i Wspólnicy sp.k.*

ZARZĄDZANIE

KADRY

PŁACE

PRACOWNIK SAMORZĄDOWY

4/2024

ROK XIV (160)

PRENUMERATA:

WWW.WSPOLNOTA.ORG.PL/KSIEGARNIA

ISSN 2082-6346



ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA MOBBING
W MIEJSCU PRACY

DOKUMENTOWANIE PRAWA DO ZASIŁKÓW

UNIEWAŻNIENIE ODWOŁANIA DYREKTORA SZKOŁY