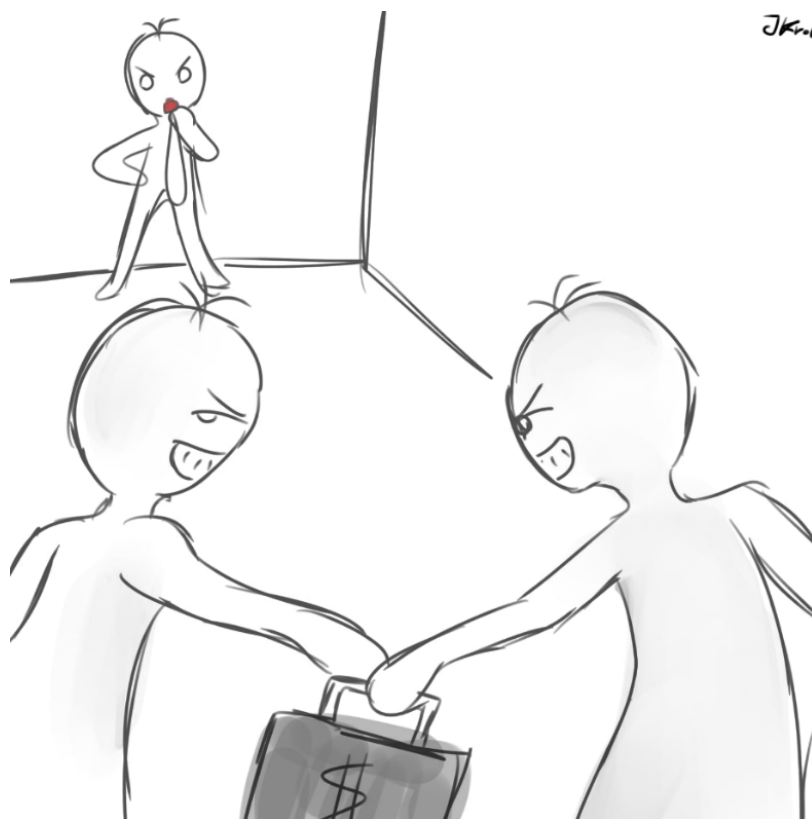


Procedury związane z dokonywaniem zgłoszeń na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów, z uwzględnieniem szczególnego statusu radcy prawnego w związku z wyłączeniem stosowania tej ustawy wobec informacji objętych tajemnicą zawodową zawodów prawniczych



Stan prawny na dzień 25 grudnia 2024 r.

Jakub Królikowski – opracowanie

Joanna Królikowska – ilustracje

# Spis treści

Rozdział 1. Zagadnienia ogólne .....	4
1.1.    Wprowadzenie.....	4
1.2.    Idea sygnalizowania – <i>whistleblowing</i> .....	4
1.3.    Pojęcie sygnalisty w doktrynie, prawodawstwie poszczególnych państw i prawie międzynarodowym .....	5
1.4.    Uchwalenie dyrektywy 2019/1937 .....	6
1.5.    Cel Dyrektywy 2019/1937 – interes publiczny .....	6
1.6.    Uchwalenie i wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów .....	7
Rozdział 2. Sygnalista i jego ochrona oraz osoba, której dotyczy zgłoszenie .....	8
2.1.    Środki działania przysługujące osobie, która dostrzegła naruszenie prawa przewidziane w ustawie o ochronie sygnalistów .....	8
2.2.    Pojęcie sygnalisty.....	9
2.3.    Warunki objęcia ochroną: uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacja objęta zgłoszeniem, jest prawdziwa .....	9
2.4.    Zakaz działań odwetowych .....	11
2.5.    Środki ochrony prawnej przysługujące sygnaliście .....	12
2.6.    Odwrócenie ciężaru dowodu .....	12
2.7.    Osoba, której dotyczy zgłoszenie.....	13
Rozdział 3. Zakres przedmiotowy ustawy i ograniczenia jej stosowania, w szczególności do informacji objętych prawniczą tajemnicą zawodową .....	13
3.1.    Zakres przedmiotowy dyrektywy.....	13
3.3.    Możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego przez podmioty prawne .....	15
3.4.    Ograniczenie stosowania ustawy .....	15
3.5.    Wyłączenie stosowania ustawy do informacji objętych tajemnicą zawodową zawodów prawniczych.....	16
Rozdział 4. Przyjęcie procedury zgłoszeń wewnętrznych .....	16
4.1.    Termin na ustalenie procedury i korzyści z jej wprowadzenia .....	16
4.2.    Obowiązek przyjęcia procedury zgłoszeń wewnętrznych .....	17
4.3.    Informowanie o procedurze .....	18
4.4.    Obligatoryjne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	18
4.5.    Fakultatywne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych .....	21
4.6.    Przegląd i aktualizacja procedury .....	22
4.7.    Ochrona danych osobowych w procedurze zgłoszeń wewnętrznych.....	22
4.8.    Rejestr zgłoszeń wewnętrznych.....	23
Rozdział 5. Zgłoszenia zewnętrzne.....	24
5.1.    Zmiana stanu prawnego z dniem 25 grudnia 2024 r.....	24
5.2.    Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów.....	25

5.3. Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.....	26
5.4. Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych przez organy publiczne .....	29
5.5. Działania następcze dokonywane przez organy publiczne .....	30
Literatura:.....	33

# Rozdział 1. Zagadnienia ogólne

## 1.1. Wprowadzenie

Mechanizm informowania właściwych podmiotów lub organów o nieprawidłowościach w ramach szerokiego katalogu dziedzin prawa za pomocą zgłoszenia, które będzie stanowiło środek działania przysługujący szerokiej kategorii osób, został w takim kształcie wprowadzony do polskiego porządku prawnego po raz pierwszy w ustawie z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów<sup>1</sup>. Przewidziane dotychczas, przed uchwaleniem ustawy o ochronie sygnalistów, w niektórych ustawach regulujących w szczególności kwestie związane z sektorem finansowym, mechanizmy sygnalizacyjne umożliwiające dokonywanie zgłoszeń nie miały uniwersalnego charakteru i dotyczyły wąskiej grupy podmiotów oraz ściśle określonych dziedzin<sup>2</sup>. Dlatego też analizę stanowiącą przedmiot niniejszego opracowania warto poprzedzić wprowadzeniem ilustrującym, na czym polega istota sygnalizowania i jakie są jej podstawowe, często wspólne dla różnych systemów prawnych elementy.

## 1.2. Idea sygnalizowania – *whistleblowing*

Idea sygnalizowania nieprawidłowości przez obywateli znana była w systemach wielu państw od dawna i związana była z przekonaniem, że aparat państwa w wielu obszarach jest w stanie dużo mniej skutecznie dostrzec naruszenia prawa. Państwo stosując różnego rodzaju system zachęt, dążyło do uzyskania od obywateli informacji o naruszeniach w celu poprawy realizacji prawa, w szczególności prawa związanego z różnego rodzaju daninami, a tym samym swojej sytuacji finansowej. Zgłaszanie naruszeń prawa oparte na mechanizmach premiowania osób dokonujących zgłoszenia stanowiło istotę mechanizmu sygnalizowania jeszcze w XIX w. (zob. na przykład amerykańską *False Claims Act* z 1863 r.).

Współczesne rozumienie mechanizmu sygnalizowania wykształciło się w latach 60. i 70. XX wieku. *Whistleblower* to w dosłownym tłumaczeniu osoba „dmuchająca w gwizdek”, co ma stanowić nawiązanie do sposobu alarmowania o niebezpieczeństwie w dawnych czasach. Od lat 60. XX wieku pojęcie to zaczęto zapisywać łącznie (wcześniej „*whistle-blower*”) i stosowano go przede wszystkim

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 928, dalej: ustawa o ochronie sygnalistów lub ustawa.

<sup>2</sup> Zob. art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe; art. 53 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; 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.

przez amerykańskich dziennikarzy wobec osób ujawniających różnego rodzaju afery. Przyjmuje się, że to od Konferencji Waszyngtońskiej z 1971 r. istotą *whistleblowingu* jest założenie, że interes publiczny jest nadrzędny wobec interesu organizacji, wobec czego osoba powiązana z tą organizacją, która dostrzeże jej zaangażowanie w działalność korupcyjną lub w inny sposób nielegalną, publicznie informuje na ten temat (daje sygnał).

W prawodawstwie poszczególnych krajów obowiązują mechanizmy sygnalizowania przewidujące regulację „uniwersalną”, która w ramach określonego aktu prawnego umożliwia zgłaszanie naruszeń w różnych obszarach prawa albo regulację sektorową, która umożliwia zgłaszanie nieprawidłowości w ramach konkretnej dziedziny. Jako modelowa wskazywana jest brytyjska ustawa *Public Interest Disclosure Act* (PIDA 1998), która wprowadziła zakaz zwolnienia pracownika z powodu ujawnienia informacji w interesie publicznym oraz przyjęła, że sygnalizacja to każde ujawnienie informacji, które w uzasadnionym przekonaniu osoby dokonującej zgłoszenia prowadzi do ujawnienia: 1) przestępstwa kryminalnego, 2) naruszenia zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, 3) zagrożenia środowiska naturalnego, 4) naruszenia ogólnych zasad sprawiedliwości.

W zakresie aktów prawa międzynarodowego dotyczących *whistleblowingu* warto przywołać przede wszystkim Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętą przez Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., a w szczególności jej art. 33 przewidujący, że sygnatariusze rozważą wprowadzenie regulacji zapewniających osobie, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z korupcją, ochronę przed jakimkolwiek nieuzasadnionym pojęciem. Należy zwrócić uwagę na wprowadzenie w tym akcie prawnym mechanizmu ochrony dla „osoby zgłaszającej”, jak i na warunkowanie tej ochrony od dobrej wiary i od oparcia zgłoszenia na racjonalnych podstawach. Polska ratyfikowała tę Konwencję w 2006 roku. Z kolei zgodnie z art. 9 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., strony Konwencji mają obowiązek zapewnienia w swoim prawodawstwie odpowiedniej ochrony przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy mając uzasadnione podstawy do podejrzenia, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom.

### 1.3. Pojęcie sygnalisty w doktrynie, prawodawstwie poszczególnych państw i prawie międzynarodowym

Biorąc pod uwagę poglądy wyrażane w doktrynie i w aktach prawa międzynarodowego można przyjąć, że najczęściej jako sygnalistę określa się osobę, która:

1) funkcjonuje wewnątrz organizacji jako pracownik lub w związku z wykonywaniem zadań na innej podstawie niż umowa o pracę (*insider*) zarówno organizacji w sektorze prywatnym, jak i w sektorze publicznym,

2) dokonała odkrycia, dostrzegła nieprawidłowości w tej organizacji,

3) ma szlachetne zamiary albo chociaż nie ma złej wiary,

- 4) informuje (zgłasza) o dostrzeżonej nieprawidłowości właściwy podmiot czy osobę,
- 5) narażona jest na zagrożenie, negatywne konsekwencje w związku z dokonaniem zgłoszenia tej nieprawidłowości.

#### 1.4. Uchwalenie dyrektywy 2019/1937

Oczekiwania społeczne, mające swoje odzwierciedlenie w konsultacjach przeprowadzonych w maju 2017 r. przez Komisję Europejską, jednoznacznie wskazywały na zasadność podjęcia prac w celu przyjęcia wspólnego modelu sygnalizowania nieprawidłowości<sup>3</sup>. W lutym 2017 r. eurodeputowani wezwali Komisję Europejską do pilnego zaproponowania skutecznego mechanizmu ochrony sygnalistów w ramach Unii Europejskiej. W październiku 2017 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne. W kwietniu 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy, która została uchwalona jako Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>4</sup>.

#### 1.5. Cel Dyrektywy 2019/1937 – interes publiczny

Podstawowe założenia wspólnego mechanizmu *whistleblowingu* przewidzianego w dyrektywie i ochrony sygnalistów najszerzej zostały przedstawione w motywie nr 1 preambuły do tej dyrektywy, w którym podkreślono cel polegający na ochronie interesu publicznego i dobra społecznego:

*Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej, lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach, lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie działają jako „sygnaliści” i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego.*

W art. 1 dyrektywy przewidziano, że jej celem jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Wprowadzenie wspólnego mechanizmu ochrony osób zgłaszających naruszenia ma służyć rozwiązaniu problemu niskiego poziomu zgłaszania naruszeń prawa Unii prowadzących do poważnych szkód dla interesu publicznego. Chodzi tu również o straty finansowe, według szacunków Komisji Europejskiej wynoszące między 5,8 a 9,6 mld euro rocznie. Mechanizm zgłaszania naruszeń prawa stanowi skuteczny mechanizm wykrywania nieprawidłowości, w szczególności występujących wewnątrz organizacji i z tego punktu

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej na temat regulacji dotyczących sygnalistów w państwach członkowskich UE przed uchwaleniem Dyrektywy 2019/1937 – Raport Transparency International z 2014 r.:

[https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf)

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L Nr 305, s. 17; dalej jako: dyrektywa 2019/1937 lub dyrektywa.

widzenia może przyczynić się do realizacji wskazanych celów dyrektywy, w szczególności ochrony interesu publicznego. Ponadto już samo wprowadzenie tego mechanizmu może działać zniechęcająco na osoby, które rozważałyby dokonanie naruszenia, a tym samym może wpłynąć na obniżenie poziomu naruszeń.

W preambule dyrektywy podkreśla się, że jej „transpozycja nie powinna stanowić w żadnym przypadku podstawy uzasadniającej zmniejszenia poziomu ochrony przyznanej już na mocy prawa krajowego osobom dokonującym zgłoszenia w dziedzinach, do których ma ona zastosowanie”<sup>5</sup>.

Mechanizm ochrony sygnalistów może być również rozumiany jako narzędzie kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

#### 1.6. Uchwalenie i wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów

Czas na implementację dyrektywy 2019/1937 przez państwa członkowskie upłynął w grudniu 2021 r. Z uwagi na brak implementacji dyrektywy, w kwietniu 2024 r. nałożono na Polskę (ale też niektóre inne państwa członkowskie) karę finansową. Warto zwrócić uwagę, że w okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy o ochronie sygnalistów pojawiło się orzecznictwo, w którym przyznano sygnaliście ochronę na podstawie bezpośredniego stosowania dyrektywy, w związku z brakiem implementacji dyrektywy<sup>6</sup>. Ostatecznie ustawa implementująca dyrektywę została uchwalona w dniu 14 czerwca 2024 r.

Stosownie do treści art. 64 ustawy, jej wejście w życie nastąpi po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5 ust. 4, art. 25 ust. 1 pkt 8 oraz przepisów rozdziału 4, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Oznacza to, że większość przepisów ustawy weszła w życie w dniu 25 września 2024 r., oprócz:

- przepisów dotyczących zgłoszeń zewnętrznych (rozdział 4 i art. 5 ust. 4 ustawy),
- art. 25 ust. 1 pkt 8, który wśród obligatoryjnych elementów procedury zgłoszeń wewnętrznych wymienia konieczność zamieszczenia w jej treści zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych, które wejdą w życie w dniu 25 grudnia 2024 r.

Kwestia dotycząca terminu na przyjęcie procedury zgłoszeń wewnętrznych została omówiona w części dotyczącej tej procedury (zob. rozdział 4.1, s. 15).

---

<sup>5</sup> Zob. motyw nr 104 preambuły do dyrektywy.

<sup>6</sup> Zob. wyrok SR w Toruniu z 12.07.2023 r., sygn. akt IV P 171/22.



## Rozdział 2. Sygnalista i jego ochrona oraz osoba, której dotyczy zgłoszenie

### 2.1. Środki działania przysługujące osobie, która dostrzegła naruszenie prawa przewidziane w ustawie o ochronie sygnalistów

Ustawa przewiduje trzy możliwe działania stanowiące reakcję na powzięcie informacji o naruszeniu prawa:

- zgłoszenie wewnętrzne,
- zgłoszenie zewnętrzne,
- ujawnienie publiczne.

Zgłoszenia wewnętrzne uregulowane są w rozdziale 3 ustawy. W treści art. 2 pkt 16 ustawy zdefiniowano pojęcie zgłoszenia wewnętrznego, wskazując, że należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa. Prawo dokonania zgłoszenia wewnętrznego przysługuje tylko wtedy, gdy w danej organizacji przyjęto procedurę zgłoszeń wewnętrznych. Jak się wydaje, takie prawo nie może być ograniczane wobec braku przyjęcia tej procedury przez podmiot prawny, w sytuacji, gdy to z ustawy wynika dla niego obowiązek przyjęcia tej procedury. Wówczas, jak się wydaje, dokonanie zgłoszenia powinno spowodować jego przyjęcie i rozpatrzenie na podstawie przepisów ustawy.

Zagadnienia dotyczące zgłoszeń zewnętrznych uregulowane są przede wszystkim w rozdziale 4 oraz w art. 5 ust. 4 ustawy. Zgłoszenie zewnętrzne to ustne lub pisemne przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu informacji o naruszeniu prawa (art. 2 pkt 17 ustawy). Co do zasady prawo do dokonania zgłoszenia zewnętrznego przysługuje każdemu sygnaliście, pod warunkiem spełnienia przesłanek formalnych zgłoszenia.

Z kolei kwestie ujawnienia publicznego określono w rozdziale 5 ustawy. Stosownie do art. 2 ust. 14 ustawy ujawnienie publiczne to podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości

publicznej. W treści art. 51 ustawy określono, w jakich sytuacjach ujawnienie publiczne podlega ochronie.

## 2.2. Pojęcie sygnalisty

Zakres pojęcia „sygnalista” ma kluczowe znaczenie zarówno dla określenia spraw, których mogą dotyczyć zgłoszenia, jak i dla objęcia ochroną poszczególnych kategorii osób. W ustawie określono zakres podmiotowy w sposób przyjęty w dyrektywie, który odpowiada najbardziej popularnej idei pojęcia sygnalisty, zgodnie z którą może nim być osoba z wewnątrz organizacji (*insider*), która znając mechanizmy funkcjonujące w tej organizacji, informuje o nieprawidłowościach. Poza zakresem pojęcia sygnalisty znalazły się osoby spoza organizacji, które dostrzegają nieprawidłowości i przekazują informacje na ten temat właściwym organom lub podają je do publicznej wiadomości (*outsider*).

W preambule dyrektywy podkreśla się, że ochrona powinna obejmować w pierwszej kolejności osoby o statusie „pracowników” w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, w tym osoby w niestandardowych stosunkach pracy, zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy i osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub na podstawie stosunku pracy z agencją pracy tymczasowej<sup>7</sup>. Ochrona powinna również objąć inne niż „pracownicy” kategorie osób fizycznych, w szczególności usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek, freelancerów, wykonawców, podwykonawców czy dostawców. Ponadto ochroną powinny być również objęte osoby, których stosunek pracy ustał oraz osoby ubiegające się o pracę lub świadczenie usług co do naruszeń podczas procesu rekrutacji, lub negocjacji<sup>8</sup>.

Na gruncie ustawy w art. 4 ust. 1 określono sygnalistę jako osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. W treści tego przepisu wymieniono 13 kategorii osób, które mogą być sygnalistami (pracownik; pracownik tymczasowy; osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej; przedsiębiorca; prokurent; akcjonariusz lub wspólnik; członek organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej; osoba świadcząca pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy; stażysta; wolontariusz; praktykant; funkcjonariusz; żołnierz). Katalog podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1–13 ustawy nie ma charakteru zamkniętego. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że w definicji pojęcia sygnalista odzwierciedlono otwarty katalog zgłaszających odpowiadający wymogom art. 4 ust. 1 dyrektywy. Ustawa może mieć również zastosowanie do osoby, której stosunek pracy ustał oraz osoby ubiegające się o pracę lub świadczenie usług (zob. art. 4 ust. 2 ustawy).

## 2.3. Warunki objęcia ochroną: uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacja objęta zgłoszeniem, jest prawdziwa

---

<sup>7</sup> Zob. motyw nr 38 preambuły do dyrektywy.

<sup>8</sup> Zob. motyw nr 39 preambuły do dyrektywy.

Stosownie do treści art. 6 ustawy, sygnalista podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 ustawy od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia, lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że sygnalista nie jest obowiązany wykazać, udowodnić ani przekazać wyczerpujących informacji potwierdzających, że naruszenie rzeczywiście miało miejsce. Warunkiem objęcia ochroną jest jednak to, by zgłoszona informacja opierała się o przesłanki dostatecznie, w obiektywnym rozumieniu, uzasadniające przekonanie o wystąpieniu naruszenia („uzasadnione podstawy”). Podobnie art. 6 ust. 1 dyrektywy wskazuje, że osoby dokonujące zgłoszenia są objęte ochroną, jeśli miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że informacje takie są objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy.

Sumując, przyznanie ochrony nie powinno zależeć od przedstawienia dowodów i wykazania, że doszło do naruszenia. Konieczne jest, by sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonania zgłoszenia i jest informacją o naruszeniu prawa. Ochrona powinna przysługiwać również osobie, która zgłosiła niedokładne informacje na temat naruszeń wskutek niezamierzonego błędu. Z motywów preambuły dyrektywy wynika, że motywacja sygnalisty również nie powinna mieć znaczenia dla oceny czy jest objęty ochroną<sup>9</sup>.

Natomiast ochroną nie powinno się obejmować osób dokonujących zgłoszeń w złej wierze lub zgłoszeń zawierających informacje, które są już w pełni publicznie dostępne, lub nieuzasadnione plotki czy pogłoski<sup>10</sup>.

Sumując, można wskazać następujące warunki uznania danej osoby za sygnalistę, któremu przysługuje ochrona przed działaniami odwetowymi:

- 1) osoba fizyczna (art. 4 ustawy),
- 2) dokonanie zgłoszenia wewnętrznego, zgłoszenia zewnętrznego lub ujawnienia publicznego na zasadach określonych w ustawie (art. 4 ustawy),
- 3) zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa (zob. zakres przedmiotowy ustawy: art. 4 w zw. z art. 3 ustawy),
- 4) informacja o naruszeniu prawa została uzyskana w kontekście związanym z pracą (art. 4 ustawy),

---

<sup>9</sup> Zob. motyw nr 32 preambuły do dyrektywy.

<sup>10</sup> Zob. motyw nr 43 preambuły do dyrektywy.

- 5) spełnienie wymagania, by zgłaszający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia informacja o naruszeniu jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia i że stanowi informację o naruszeniu prawa (art. 6 ustawy).

#### 2.4. Zakaz działań odwetowych

Przyznanie ochrony sygnaliście ma stanowić zachętę do dokonywania zgłoszeń, a tym samym przyczyniać się do bardziej efektywnej realizacji celu dyrektywy i ustawy. Objęcie ochroną sygnalisty związane jest z występowaniem nierównowagi sił i wrażliwą sytuacją ekonomiczną względem osoby, od której zależy sytuacja zawodowa sygnalisty<sup>11</sup>.

Stosownie do art. 6 ustawy sygnalista podlega ochronie od momentu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego.

W art. 11 ustawy przewidziano, że wobec sygnalisty nie mogą być podejmowane działania odwetowe ani próby lub groźby zastosowania takich działań.

Z działaniem odwetowym mamy do czynienia w sytuacji:

- bezpośredniego lub pośredniego działania, lub zaniechania,
- w kontekście związanym z pracą,
- działanie to jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym,
- działanie to narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty, lub wyrządza, lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście (zob. art. 2 pkt 2 ustawy).

Co istotne, nie każde działanie wobec osoby, która dokonała zgłoszenia, może być uznane za działanie odwetowe, a tylko takie, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym. To oznacza, że między zgłoszeniem a doświadczeniem niekorzystnego traktowania przez osobę dokonującą zgłoszenia powinien zachodzić ścisły związek przyczynowo-skutkowy, aby można było uznać niekorzystne traktowanie za działania odwetowe. Natomiast przepisy ustawy nie stanowią, że pracodawca nie ma możliwości podejmowania decyzji związanych z zatrudnieniem, które nie są spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym<sup>12</sup>.

Działania odwetowe powinny być interpretowane szeroko w celu zapewnienia skutecznej ochrony sygnalistów. Przykładowe działania odwetowe wymienione zostały w art. 19 ust. 1 dyrektywy. W ustawie osobny katalog działań odwetowych został przewidziany dla sygnalisty-pracownika (art. 12 ustawy), zaś osobny dla sygnalisty powiązanego z organizacją, w której dostrzegł nieprawidłowości w inny sposób niż umowa o pracę (zob. art. 13 ustawy). Wskazane katalogi działań odwetowych nie mają zamkniętego charakteru. W przypadku sygnalistów-pracowników zakazane są działania odwetowe polegające w szczególności na odmowie nawiązania stosunku pracy, wypowiedzeniu lub rozwiązaniu bez wypowiedzenia stosunku pracy, nie zawarciu kolejnej umowy po zakończeniu umowy na czas

---

<sup>11</sup> Zob. motyw nr 36 preambuły do dyrektywy.

<sup>12</sup> Zob. motyw nr 44 preambuły do dyrektywy.

oznaczony, obniżeniu wynagrodzenia, wstrzymaniu awansu. Z kolei wobec pozostałych sygnalistów zakazane są działania odwetowe takie jak: wypowiedzenie umowy czy nałożenie obowiązku lub odmowa przyznania, ograniczenie lub odebranie uprawnienia, w szczególności koncesji, zezwolenia lub ulgi.

W treści art. 17 ustawy przewidziano, że sygnalista nie może zrzec się przysługujących mu praw i przyjąć na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, chyba że chodzi o przyjęcie odpowiedzialności za szkodę powstałą z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Namawianie sygnalisty do zrzeczenia się przysługującej mu ochrony samo w sobie mogłoby być uznane za działanie odwetowe.

Podjęcie działań odwetowych podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, zaś jeżeli sprawca tego czynu działa w sposób uporczywy, wówczas podlega on karze pozbawienia wolności do lat 3 (zob. art. 55 ustawy).

## 2.5. Środki ochrony prawnej przysługujące sygnaliście

Sygnalista, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, ma prawo do odszkodowania lub prawo do zadośćuczynienia. Wysokość odszkodowania nie może być mniejsza niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (zob. art. 14 ustawy). W preambule do dyrektywy wskazano, że odpowiedni środek ochrony prawnej dla sygnalisty, wobec którego zastosowano działania odwetowe, może polegać na:

- przywróceniu stanu poprzedniego (np. w przypadku zwolnienia, przeniesienia lub degradacji, wstrzymania szkolenia lub awansu),
- odszkodowaniu za rzeczywiste i przyszłe straty finansowe, na przykład za utracone w przeszłości zarobki, ale także za przyszłą utratę dochodów, koszty związane ze zmianą zawodu,
- odszkodowaniu za inne szkody majątkowe, takie jak koszty ochrony prawnej i koszty leczenia,
- zadośćuczynieniu za szkody niemajątkowe, takie jak ból i cierpienie<sup>13</sup>.

## 2.6. Odwrócenie ciężaru dowodu

Istotną regulacją zapewniającą możliwość ochrony sygnalisty jest przewidziane w art. 12 ust. 3 ustawy odwrócenie ciężaru dowodu, w ten sposób, że to na pracodawcy spoczywa konieczność udowodnienia, że podjęte działanie wobec sygnalisty nie jest działaniem odwetowym. Motywem wprowadzenia takiego rozwiązania jest okoliczność, że w praktyce działania odwetowe mogą być przedstawiane przez pracodawcę jako uzasadnione względami innymi niż zgłoszenie, zaś osobom dokonującym zgłoszenia

---

<sup>13</sup> Zob. motyw nr 94 preambuły do dyrektywy.

może być bardzo trudno udowodnić związek między zgłoszeniem a działaniami odwetowymi. Oznacza to, że jeżeli osoba dokonująca zgłoszenia przedstawi dowód *prima facie*, że dokonała zgłoszenia naruszenia lub dokonała ujawnienia publicznego zgodnie z ustawą i poniosła szkodę, ciężar dowodu powinien zostać przeniesiony na pracodawcę, na którym spoczywa konieczność wykazania, że podjęte działanie nie było w żaden sposób powiązane ze zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym<sup>14</sup>.

## 2.7. Osoba, której dotyczy zgłoszenie

Stosownie do art. 2 pkt 7 ustawy osoba, której dotyczy zgłoszenie to:

- osoba fizyczna,
- osoba prawna lub
- jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną,

wskazana w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako osoba, która dopuściła się naruszenia prawa lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana.

Należy podkreślić, że ani dyrektywa, ani ustawa w żadnym stopniu nie obniżają poziomu ochrony osoby, której dotyczy zgłoszenie. Osobie tej przysługuje m.in. domniemanie niewinności, prawo do obrony, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej i do bezstronnego sądu oraz ochrona tożsamości (por. art. 22 ust. 1 i 2 dyrektywy).

Na gruncie ustawy przewidziane są środki prawne przysługujące osobie, której dotyczy zgłoszenie, a mianowicie: prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia. Osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji przez sygnalistę, ma prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych od osoby, która dokonała takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego (zob. art. 15 ustawy, por. też motyw nr 101 preambuły dyrektywy).

## Rozdział 3. Zakres przedmiotowy ustawy i ograniczenia jej stosowania, w szczególności do informacji objętych prawniczą tajemnicą zawodową

### 3.1. Zakres przedmiotowy dyrektywy

Dyrektywa 2019/1937 określa wspólne minimalne normy ochrony osób zgłaszających naruszenia wymienionych w niej naruszeń prawa, a mianowicie: naruszenia objęte zakresem stosowania aktów prawnych Unii wskazanych w załączniku do tej dyrektywy, które dotyczą dziesięciu wymienionych

---

<sup>14</sup> Zob. motyw nr 93 preambuły do dyrektywy.

dziedzin prawa oraz naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii, a także naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego (zob. art. 2 ust. 1 dyrektywy).

Jednocześnie dyrektywa przewiduje, że państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres przedmiotowy regulacji krajowych. Stosownie do jej art. 2 ust. 2 dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla uprawnienia państw członkowskich do rozszerzenia zakresu ochrony na mocy prawa krajowego w odniesieniu do dziedzin lub aktów niewskazanych w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy.

### 3.2. Regulacja zakresu przedmiotowego w ustawie

Ustawa o ochronie sygnalistów w treści art. 3 ust. 1 stanowi, że naruszeniem prawa jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem, lub mające na celu obejście prawa, dotyczące wymienionych w jej art. 3 ust. 1 obszarach, a mianowicie:

- 1) korupcji;
- 2) zamówień publicznych;
- 3) usług, produktów i rynków finansowych;
- 4) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 5) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami;
- 6) bezpieczeństwa transportu;
- 7) ochrony środowiska;
- 8) ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego;
- 9) bezpieczeństwa żywności i pasz;
- 10) zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- 11) zdrowia publicznego;
- 12) ochrony konsumentów;
- 13) ochrony prywatności i danych osobowych;
- 14) bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych;
- 15) interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej;
- 16) rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych;
- 17) konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w pkt 1–16.

Ustawodawca skorzystał zatem z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 dyrektywy i rozszerzył zakres dziedzin prawa podlegających ochronie o dziedziny niewymienione w art. 2 ust. 1 dyrektywy. Przede wszystkim jednak ustawodawca rozszerzył zakres aktów prawnych dotyczących tych dziedzin, których naruszenie może stanowić przedmiot zgłoszenia o przepisy prawa krajowego.

Warto zauważyć, że art. 3 ust. 1 ustawy określając jej zakres przedmiotowy, ma znaczenie również dla określenia organów publicznych, które będą właściwe do przyjmowania, ale przede

wszystkim rozpatrywaniu zgłoszeń zewnętrznych. Organy te nie zostały wprost wymienione w treści ustawy. Ustawodawca przewidział definicję, stosownie do której organem publicznym są naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy (zob. art. 2 pkt 6 ustawy).

### 3.3. Możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego przez podmioty prawne

W treści art. 3 ust. 2 ustawy przewidziano możliwość rozszerzenia zakresu aktów, których naruszenie może stanowić przedmiot zgłoszenia wewnętrznego o:

- regulacje wewnętrzne,
- standardy etyczne.

Jako przykładowe akty tego rodzaju można wskazać Kodeks Etyki Radcy Prawnego czy Regulamin Wykonywania Zawodu Radcy Prawnego, które zostały wydane na podstawie przepisów ustawy o radcach prawnych, pod warunkiem że są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Takie rozszerzenie zakresu przedmiotowego następuje przez wskazanie naruszeń tych aktów w treści procedury zgłoszeń wewnętrznych przez podmiot prawny (zob. art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy). Możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy nie dotyczy natomiast procedury zgłoszeń zewnętrznych oraz ujawnienia publicznego.

### 3.4. Ograniczenie stosowania ustawy

Ustawodawca określił rodzaje informacji oraz naruszeń, wobec których nie stosuje się przepisów ustawy. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do informacji objętych:

- 1) przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz innych informacji, które nie podlegają ujawnieniu z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego ze względów bezpieczeństwa publicznego;
- 2) tajemnicą zawodową zawodów medycznych oraz prawniczych;
- 3) tajemnicą narady sędziowskiej;
- 4) postępowaniem karnym – w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności.

Ponadto, ponieważ bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego, ustawy nie stosuje się do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa (por. art. 5 ust. 2 i motyw nr 24 preambuły do dyrektywy). Dodatkowo przepisów dotyczących ujawnienia publicznego (rozdział 5 ustawy) nie stosuje się do naruszeń prawa bezpośrednio związanych z realizacją przez służby specjalne ustawowych zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (zob. art. 5 ust. 3).

### 3.5. Wyłączenie stosowania ustawy do informacji objętych tajemnicą zawodową zawodów prawniczych

Jak wskazano w treści motywu nr 26 preambuły, dyrektywa nie powinna wpływać na ochronę poufności wymiany informacji między prawnikami a ich klientami („prawnicza tajemnica zawodowa”) przewidzianą w prawie krajowym i, w stosownych przypadkach, w prawie Unii.

Przewidziany w art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych obowiązek zachowania tajemnicy radcy prawnego stanowi tajemnicę zawodową zawodów prawniczych, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. To oznacza, że informacje, o których radca prawny dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej, nie mogą stanowić przedmiotu zgłoszenia wewnętrznego, zgłoszenia zewnętrznego lub ujawnienia publicznego, o których mowa w ustawie o ochronie sygnalistów<sup>15</sup>. W przypadku, gdyby osoba zobowiązana do przestrzegania tej tajemnicy, dokonała takiego zgłoszenia, w którym wskazałaby informacje objęte tą tajemnicą, wówczas wyłączone byłoby stosowanie art. 16 ustawy o ochronie sygnalistów, a tym samym możliwe byłoby pociągnięcie takiej osoby do odpowiedzialności za dokonanie zgłoszenia. Stosownie do przytoczonego art. 16 ustawy o ochronie sygnalistów, dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności, pod warunkiem że sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. Jak się wydaje, w przypadku wskazania informacji objętych tajemnicą radcy prawnego, czyli wyłączonych z zakresu zastosowania ustawy, nie można mówić o ujawnieniu naruszenia prawa zgodnie z ustawą, skoro osoba dokonująca zgłoszenia dokonuje tego, nie uwzględniając wyłączenia przewidzianego w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

## Rozdział 4. Przyjęcie procedury zgłoszeń wewnętrznych

### 4.1. Termin na ustalenie procedury i korzyści z jej wprowadzenia

Ustawodawca w przepisach przejściowych nie uregulował kwestii terminu na przyjęcie procedury zgłoszeń wewnętrznych przez zobowiązane podmioty prawne po wejściu w życie ustawy o ochronie sygnalistów. W ustawie zawarte są jednak regulacje dotyczące samej procedury przyjęcia tego dokumentu przez podmioty prawne, a mianowicie: przewidziano obowiązek konsultacji z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielami pracowników, określając termin na przeprowadzenie tych konsultacji (art. 24 ust. 3 i 4 ustawy). Ponadto należy wziąć pod uwagę uwzględnienie czasu na przygotowanie samego projektu. Wraz z wejściem w życie ustawy po stronie podmiotu prawnego

---

<sup>15</sup> Por. na gruncie stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o ochronie sygnalistów postanowienie SN z 21 maja 2019 r., sygn. akt II DSI 66/18.

powstaje obowiązek przyjęcia tej procedury, a zatem podjęcie działań mających na celu jej przygotowanie i ustalenie z uwzględnieniem terminów przewidzianych w ustawie i założenia racjonalnego ustawodawcy.

Korzyści z przyjęcia procedury zgłoszeń wewnętrznych dotyczą zarówno interesu publicznego, jak i samego podmiotu prawnego. Z punktu widzenia interesu ogólnego podkreśla się, że dokonywane przez sygnalistów zgłoszenia dotyczące naruszeń stanowią jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa. Zgłoszenia te są źródłem informacji na potrzeby krajowych i unijnych systemów egzekwowania prawa, umożliwiając skuteczne wykrywanie przypadków naruszenia prawa, prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawie tych naruszeń oraz ich ścigania, tym samym zwiększając przejrzystość i rozliczalność<sup>16</sup>. Z kolei ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych przez podmiot prawny, która zapewnia gwarancje co do sprawności prowadzenia postępowania oraz ochrony poufności, może zachęcać sygnalistę do dokonania zgłoszenia wewnętrznego zamiast zgłoszenia zewnętrznego. Tym samym sprawa dotycząca nieprawidłowości będzie mogła być rozwiązana w ramach organizacji. Podmiot prawny ma okazję podjęcia działań w związku ze zgłoszonym naruszeniem i usunięcia nieprawidłowości w ramach swojej struktury. W innym przypadku sygnalista korzystając ze zgłoszenia zewnętrznego, poinformowałby o naruszeniu właściwe organy w ramach aparatu państwa, co dla organizacji może się wiązać z większym ryzykiem wycieku informacji i związanymi z tym stratami, a także ze skutkami ewentualnych postępowań prowadzonych przez właściwe organy władzy publicznej.

Dla osiągnięcia celów postępowania dotyczącego zgłoszenia wewnętrznego konieczne jest jednak zapewnienie w procedurze odpowiednich gwarancji prawidłowej procedury oraz ich przestrzeganie przez osoby, które będą to postępowanie prowadziły.

#### 4.2. Obowiązek przyjęcia procedury zgłoszeń wewnętrznych

Obowiązek ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych dotyczy podmiotu prawnego, na rzecz którego wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50 osób. Przy czym do liczby 50 osób wlicza się pracowników w przeliczeniu na pełne etaty lub osoby świadczące prace za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy (zob. szerzej art. 23 ust. 1 i 2 ustawy).

Co do podmiotów prawnych wykonujących 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 załączniku do dyrektywy 2019/1937 obowiązek ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych obowiązuje również w przypadku, gdy na ich rzecz wykonuje pracę zarobkową mniej niż 50 osób (zob. art. 23 ust. 3 ustawy). Jak się wydaje z uwagi na szczególne znaczenie sektora finansów oraz narażenie na nadużycia zrezygnowano w tym zakresie z wprowadzenia progu 50 osób.

---

<sup>16</sup> Zob. motyw nr 2 preambuły do dyrektywy.

Szczególna regulacja dotycząca ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych została również przewidziana dla samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 24 ust. 4 ustawy w przypadku podmiotów prawnych będących jednostkami samorządu terytorialnego do wykonywania obowiązków podmiotu prawnego określonych w ustawie właściwe są jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem sytuacji, gdy jednostki samorządu terytorialnego ustalą wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych w ramach wspólnej obsługi (zob. art. 23 ust. 4 oraz art. 28 ust. 5 ustawy). Obowiązek ustalenia procedury nie dotyczy jednostek organizacyjnych gminy lub powiatu liczących mniej niż 10 000 mieszkańców (zob. art. 24 ust. 5 ustawy).

Stosownie do art. 28 ust. 3 ustawy podmioty prywatne, na rzecz których wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 osób, mogą na podstawie umowy ustalić wspólne zasady dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.

Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy podmioty prywatne należące do grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych, pod warunkiem zapewnienia zgodności z ustawą wykonywanych czynności.

Ustawa przewiduje możliwość przyjęcia procedury zgłoszeń wewnętrznych w przypadku podmiotów prawnych, które nie są zobowiązane do jej ustalenia (zob. art. 24 ust. 2 ustawy). Jak to wcześniej wskazano, wydaje się, że w wielu sytuacjach skorzystanie z tego przepisu będzie zasadne, gdyż umożliwi – jeśli sygnalista skorzysta z tej procedury i dokona zgłoszenia wewnętrznego zamiast zgłoszenia zewnętrznego – rozwiązanie problemu wewnątrz organizacji, bez potrzeby angażowania organów państwa.

#### 4.3. Informowanie o procedurze

Po ustaleniu procedury zgłoszeń wewnętrznych, poprzedzonej konsultacjami z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielami pracowników (zob. art. 24 ust. 3 i 4 ustawy) konieczne jest podanie jej treści do wiadomości. Stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy procedura zgłoszeń wewnętrznych wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia podania jej do wiadomości osobom wykonującym pracę w sposób przyjęty w podmiocie prawnym.

Informacje o ustaleniu procedury zgłoszeń wewnętrznych w danej organizacji powinny być zrozumiałe i łatwo dostępne, mogą być umieszczane w widocznym miejscu dostępnym dla wszystkich potencjalnych sygnalistów na stronie internetowej podmiotu, a także mogą być uwzględniane w programach kursów i szkoleń na temat etyki i uczciwości<sup>17</sup>. Osobie ubiegającej się o pracę podmiot prawny przekazuje informację o procedurze zgłoszeń wewnętrznych wraz z rozpoczęciem rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy (zob. art. 24 ust. 6 ustawy).

#### 4.4. Obligatoryjne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych

---

<sup>17</sup> Zob. motyw nr 59 preambuły do dyrektywy.

W treści art. 25 ust. 1 ustawy przewidziano obligatoryjne elementy, które powinny być zawarte w treści procedury zgłoszeń wewnętrznych.

1) Procedura zgłoszeń wewnętrznych ma określać podmiot właściwy do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych, którym może być:

- wewnętrzna jednostka organizacyjna w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego,
- osoba w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego,
- podmiot zewnętrzny.

W przypadku wewnętrznej jednostki organizacyjnej lub osoby z preambuły do dyrektywy wynika, że funkcja ta powinna zapewniać brak konfliktu interesów i niezależność<sup>18</sup>. Z kolei decyzja o powierzeniu przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych podmiotowi zewnętrznemu wymaga zawarcia umowy (zob. szerzej art. 28 ust. 1 oraz art. 28 ust. 4 ustawy).

2) Procedura ma określać sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę wraz z jego adresem do kontaktu. Każdy podmiot prawny w sektorze prywatnym i publicznym sam określa, jakiego rodzaju kanały dokonywania zgłoszeń ustanowi, przy czym niezbędne jest:

- ustanowienie kanałów zapewniających poufność tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia<sup>19</sup>,
- aby sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych obejmowały co najmniej możliwość dokonywania zgłoszeń ustnie lub pisemnie (zob. art. 26 ust. 1 ustawy). Podkreśla się, że kanały dokonywania zgłoszeń powinny umożliwiać dokonywanie zgłoszeń na piśmie oraz przekazywanie zgłoszeń drogą pocztową, za pośrednictwem fizycznych skrzynek na skargi lub elektronicznie, bądź dokonywanie zgłoszeń ustnie, za pośrednictwem gorącej linii lub innego systemu komunikacji głosowej. Ponadto na wniosek osoby dokonującej zgłoszenia kanały takie powinny również umożliwiać dokonywanie zgłoszeń za pośrednictwem bezpośrednich spotkań<sup>20</sup>; w ustawie przewidziano termin 14 dni na zorganizowanie takiego spotkania od otrzymania wniosku w tej sprawie. Szczegółowe zasady dotyczące kanałów zgłoszeń, a także dokumentowania przyjmowania zgłoszeń zostały określone w art. 26 ustawy.

3) Procedura ma określać również podmiot właściwy do podejmowania działań następczych, w tym występowania o dodatkowe informacje i przekazywania sygnaliście informacji zwrotnej. Podmiotem tym może być wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego. Podmioty te muszą być bezstronne, a także zapewniać brak konfliktu interesów i niezależność. Ustawa nie przewiduje możliwości, aby działania następcze przeprowadzał podmiot zewnętrzny.

---

<sup>18</sup> Zob. motyw nr 56 preambuły do dyrektywy.

<sup>19</sup> Zob. motyw nr 53 preambuły do dyrektywy.

<sup>20</sup> Zob. Tamże.

4) W procedurze ma być również określony tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy podmiot prawny może przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo. W przypadku, gdy informacja o naruszeniu prawa została anonimowo zgłoszona, a następnie doszło do ujawnienia tożsamości sygnalisty i doświadczył on działań odwetowych, przysługuje mu ochrona przewidziana dla sygnalisty w ustawie, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w art. 6 ustawy. Z treści uzasadnienia projektu ustawy wynika, że to podmiot prawny decyduje czy będzie rozpatrywać zgłoszenia anonimowe. Jeśli podejmie taką decyzję, wówczas konieczne będzie zawarcie odpowiednich regulacji dotyczących tej kwestii w procedurze zgłoszeń wewnętrznych. Warto zauważyć, że wprowadzenie możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowych w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych może stanowić zachętę dla sygnalisty, który obawia się o ujawnienie swojej tożsamości, do dokonania zgłoszenia wewnętrznego w ramach organizacji, zamiast zgłoszenia zewnętrznego do Rzecznika Praw Obywatelskich lub organu publicznego właściwego do podejmowania działań następczych. Przyjmowanie zgłoszeń anonimowych jest również uzasadnione z punktu widzenia efektywności realizacji celów dyrektywy i ustawy oraz z punktu widzenia zasady równości. Praktyka stosowania prawa pokaże, w jaki sposób przepisy te będą stosowane.

5) W procedurze zgłoszeń wewnętrznych przewidziany musi być również obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego. Potwierdzenia takiego należy dokonać w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia wewnętrznego, chyba że sygnalista nie poda adresu do kontaktu, na który należy przekazać potwierdzenie.

6) Procedura zgłoszeń wewnętrznych powinna również określać obowiązek podjęcia działań następczych przez wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osoby, które zostały wskazane do wykonywania tych zadań. Co istotne, działania te mają być podejmowane z zachowaniem należytej staranności. Celem działań następczych jest:

- ocena prawdziwości informacji dotyczących naruszenia zawartych w zgłoszeniu,
- przeciwdziałanie naruszeniu prawa będącego przedmiotem zgłoszenia.

W ramach postępowania dotyczącego zgłoszeń wewnętrznych działania następcze mogą polegać przede wszystkim na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, ale także na przekazaniu sprawy do właściwego organu, wniesieniu aktu oskarżenia czy na zakończeniu sprawy z powodu braku wystarczających dowodów lub z innych powodów<sup>21</sup>. Podejmując działania następcze, należy się kierować:

- zachowaniem należytej staranności,

---

<sup>21</sup> Definicja działań następczych zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy oraz art. 5 pkt 12 dyrektywy; zob. też treść motywu nr 57 do preambuły do dyrektywy.

- bezstronnością,
- obowiązkiem zachowania w tajemnicy uzyskanych informacji i danych osobowych,
- sprawnością prowadzenia działań w ramach postępowania.

W ramach postępowania wyjaśniającego w celu dokonania oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu zasadnym jest:

- przygotowanie planu działania,
- zebranie i analiza materiału dowodowego,
- ustalenie wyników postępowania i podjęcie dalszych działań lub zakończenie sprawy na ich podstawie.

7) W procedurze zgłoszeń wewnętrznych należy również określić maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej. Termin ten nie może przekraczać 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego lub – w przypadku nieprzekazania potwierdzenia – 3 miesięcy od upływu 7 dni od dnia dokonania zgłoszenia wewnętrznego. Informacji zwrotnej nie przekazuje się, jeśli sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać informację zwrotną.

Stosownie do art. 2 pkt 4 ustawy, informacją zwrotną jest przekazana sygnaliście informacja na temat planowanych lub podjętych działań następczych i powodów takich działań.

8) Procedura zgłoszeń wewnętrznych powinna również zawierać zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Przy czym przepis przewidujący dodanie tego elementu do procedury wejdzie w życie dopiero dnia 25 grudnia 2024 r. (zob. art. 25 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 64 ustawy), co oznacza, że do tego czasu procedury zgłoszeń wewnętrznych nie będą musiały zawierać wskazanych informacji dotyczących zgłoszeń zewnętrznych.

#### 4.5. Fakultatywne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych

Podmiot prawny, stosownie do treści art. 25 ust. 2 ustawy, w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych może zawrzeć również:

- 1) wskazanie naruszeń, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy (rozszerzenie zakresu aktów, których naruszenie może stanowić przedmiot zgłoszenia wewnętrznego o regulacje wewnętrzne lub standardy etyczne, zob. rozdział 3.3. s. 13–14), jeżeli podmiot prawny przewidział możliwość zgłaszania takich naruszeń,
- 2) wskazanie czynników ryzyka odpowiadających profilowi działalności podmiotu prawnego, sprzyjających możliwości wystąpienia określonych naruszeń prawa związanych w szczególności z naruszeniem obowiązków regulacyjnych lub innych obowiązków określonych w przepisach prawa, lub z ryzykiem korupcji,

3) wskazanie, że informacja o naruszeniu prawa może być w każdym przypadku zgłoszona również do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organu publicznego z pominięciem procedury zgłoszeń wewnętrznych (w tym fragmencie procedury warto podkreślić w jej treści, że możliwość dokonania zgłoszenia zewnętrznego będzie możliwa od wejścia w życie przepisów zawartych w rozdziale 4 ustawy, czyli od dnia 25 grudnia 2024 r.),

4) określenie systemu zachęt do korzystania z procedury zgłoszeń wewnętrznych, w przypadku gdy naruszeniu prawa można skutecznie zaradzić w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, a sygnalista uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych.

#### 4.6. Przegląd i aktualizacja procedury

Zasadnym jest regularne przeprowadzanie przeglądu i aktualizacji procedury zgłoszeń wewnętrznych, w szczególności w pierwszym okresie jej obowiązywania, w celu eliminacji ewentualnych występujących błędów. Dokonując przeglądu procedury, warto kierować się przede wszystkim zapewnieniem prawidłowego działania procedury zgłoszeń wewnętrznych, która powinna zawierać gwarancje:

- sprawności postępowania,
- ochrony poufności,
- bezstronności, niezależności i brak konfliktu interesów osoby lub jednostki organizacyjnej dokonujących działań następczych.

Pomimo braku wskazania *explicite* w ustawie wyraźnego obowiązku dokonywania takich przeglądów i aktualizacji procedury zgłoszeń wewnętrznych (inaczej jest przypadku procedury zgłoszeń zewnętrznych, zob. motyw 78 i art. 14 dyrektywy oraz art. 49 ustawy), wydaje się, że obowiązek taki można wyinterpretować z wymagania ustalenia procedury zgłoszeń wewnętrznych, która ma być zgodna z wymogami określonymi w rozdziale 3 ustawy (zob. art. 24 ust. 1 *in fine* ustawy).

#### 4.7. Ochrona danych osobowych w procedurze zgłoszeń wewnętrznych

Obowiązek zachowania poufności to jedna z podstawowych gwarancji zapewniająca prawidłowe działanie procedury zgłoszeń wewnętrznych i realizację celów ustawy, w tym ochronę interesu publicznego. Bez gwarancji ochrony tożsamości sygnaliści nie będą decydować się na informowanie o dostrzeżonych nieprawidłowościach w drodze zgłoszeń wewnętrznych.

Na gruncie ustawy podstawowa regulacja dotycząca zachowania poufności zawarta jest w jej art. 8 ust. 1–3. Zgodnie z tą regulacją dane osobowe sygnalisty, pozwalające na ustalenie jego tożsamości, nie podlegają ujawnieniu nieupoważnionym osobom, chyba że za wyraźną zgodą sygnalisty. Z treści uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że upoważnionymi osobami są wyłącznie podmioty, a także pracownicy upoważnieni przez te podmioty. Art. 16 ust. 1 dyrektywy określa, że tożsamość sygnalisty nie może być ujawniona żadnej osobie, która nie jest upoważnionym członkiem personelu właściwym do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań

następczych. Zasada ochrony tożsamości sygnalisty nie znajduje jednak zastosowania, gdy ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa w związku z postępowaniami wyjaśniającymi prowadzonymi przez organy publiczne lub postępowaniami przygotowawczymi, lub sądowymi prowadzonymi przez sądy, w tym w celu zagwarantowania prawa do obrony przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie. W takiej sytuacji, przed dokonaniem ujawnienia, należy powiadomić o tym sygnalistę, przesyłając w postaci papierowej lub elektronicznej wyjaśnienie powodów ujawnienia jego danych osobowych, chyba że takie powiadomienie zagrozi postępowaniu wyjaśniającemu lub postępowaniu przygotowawczemu, lub sądowemu.

Dane osobowe, które nie mają znaczenia dla rozpatrywania zgłoszenia, nie są zbierane, a w razie przypadkowego zebrania są niezwłocznie usuwane w terminie do 14 dni (zob. art. 8 ust. 4 ustawy).

Ustawa, przy spełnieniu określonych warunków, wyłącza stosowanie obowiązku przekazania informacji dotyczących źródła pozyskania danych osobie, której dane dotyczą (zob. art. 14 ust. 2 lit. f Rozporządzenia 2016/679) oraz obowiązku realizacji wniosku osoby, której dane dotyczą, określonego w art. 15 Rozporządzenia 2016/679, co do udzielenia informacji o źródle pozyskania danych (zob. art. 8 ust. 5 i 6 ustawy).

Z treści art. 27 ust. 1 ustawy wynika obowiązek zagwarantowania przez podmiot prawny, że procedura zgłoszeń wewnętrznych oraz związane z przyjmowaniem zgłoszeń przetwarzanie danych osobowych uniemożliwiają nieupoważnionym osobom uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem, oraz zapewnienia ochrony poufności tożsamości:

- sygnalisty,
- osoby, której dotyczy zgłoszenie,
- osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu.

Ochrona poufności dotyczy informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość takich osób, w tym zawartych w treści zgłoszenia, jak i uzyskanych w związku z czynnościami podejmowanymi w toku postępowania.

Ustawa przewiduje wymaganie posiadania pisemnego upoważnienia m.in. do przetwarzania danych osobowych, a także nakłada na osoby upoważnione obowiązek zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych, które uzyskały w ramach przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, także po ustaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, w ramach którego wykonywały tę pracę (zob. art. 27 ust. 2 ustawy).

#### 4.8. Rejestr zgłoszeń wewnętrznych

Regulacja dotycząca prowadzenia rejestru zgłoszeń wewnętrznych zawarta jest w art. 29 ustawy. Każdy podmiot prawny prowadzi rejestr zgłoszeń wewnętrznych oraz jest administratorem danych zgromadzonych w tym rejestrze. Podmiot prawny może upoważnić do prowadzenia rejestru osobę lub jednostkę właściwą do przeprowadzenia działań następczych. Podstawą wpisu do rejestru jest zgłoszenie wewnętrzne. Dane osobowe i inne informacje zawarte w rejestrze przechowuje się przez

okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub po zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

Rejestr obejmuje następujące dane:

- 1) numer zgłoszenia,
- 2) przedmiot naruszenia prawa,
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób,
- 4) adres do kontaktu sygnalisty,
- 5) datę dokonania zgłoszenia,
- 6) informację o podjętych działaniach następczych,
- 7) datę zakończenia sprawy (na ogół datę zakończenia ostatniego działania następczego).

## Rozdział 5. Zgłoszenia zewnętrzne

### 5.1. Zmiana stanu prawnego z dniem 25 grudnia 2024 r.

W dniu 25 grudnia 2024 r. weszły w życie przepisy rozdziału 4 ustawy o ochronie sygnalistów dotyczące zgłoszeń zewnętrznych. Od tego dnia sygnalista, który dostrzegł naruszenie prawa w jednej z dziedzin wskazanych w ustawie (art. 3) w kontekście związanym z pracą (art. 2 pkt 5 w związku z art. 4 ustawy), ma możliwość dokonania nie tylko zgłoszenia wewnętrznego do osoby lub komórki wskazanej w procedurze zgłoszeń wewnętrznych wewnątrz organizacji (podmiotu prawnego), ale również zgłoszenia zewnętrznego do właściwego organu publicznego. Dodatkowo, po spełnieniu wymagań określonych w art. 51 ustawy, sygnalista będzie mógł również dokonać ujawnienia publicznego.

Z punktu widzenia organizacji, które przyjęły procedurę zgłoszeń wewnętrznych, należy zauważyć, że z dniem 25 grudnia 2024 r. wszedł w życie art. 25 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie sygnalistów, z czym wiąże się konieczność nowelizacji procedur i zamieszczenie w nich 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. Informacje dotyczące dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte są m.in. w treści Procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: procedura zgłoszeń zewnętrznych RPO) opublikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej Biura Rzecznika Praw

Obywatelskich<sup>22</sup>. Zagadnienie dotyczące dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organów publicznych zostało omówione w ramach kolejnego podrozdziału (rozdział nr 5.2.) niniejszego opracowania.



## 5.2. Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów

Ustawodawca przewidział, że sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego albo do Rzecznika Praw Obywatelskich, albo od razu do właściwego organu publicznego. Wynika to z treści art. 30 ust. 2 ustawy, który stanowi, że zgłoszenie zewnętrzne jest przyjmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich albo przez organ publiczny. Jak się wydaje, mechanizm ten ma na celu uproszczenie dokonania zgłoszenia zewnętrznego przez sygnalistę, który w konkretnym stanie faktycznym może nie

---

<sup>22</sup> Zob. Zarządzenie Rzecznika Praw Obywatelskich nr 67/2024 z 18 grudnia 2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ([https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarządzenie\\_67\\_2024\\_RPO\\_procedura\\_zgłoszen\\_zewnetrznych\\_w\\_BRPO.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarządzenie_67_2024_RPO_procedura_zgłoszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf)).

posiadać wystarczającej wiedzy dla ustalenia właściwego organu publicznego do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego dotyczącego naruszenia prawa w określonej dziedzinie i umożliwienie mu w takiej sytuacji dokonania zgłoszenia do Rzecznika Praw Obywatelskich, który w ramach wstępnej weryfikacji m.in. ustali właściwy organ publiczny do rozpatrzenia tego zgłoszenia (zob. art. 32 ust. 1 ustawy). Przy czym dokonanie przez sygnalistę zgłoszenia do organu publicznego, który okaże się być niewłaściwy, również nie oznacza, że zgłoszenie nie będzie rozpatrzone; w takiej sytuacji organ publiczny, który przyjął zgłoszenie zewnętrzne, ustala organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych i przekazuje zgłoszenie do tego organu w terminie określonym w ustawie (zob. art. 34 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy).

### 5.3. Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zostało uregulowane w treści art. 31 i art. 32 ustawy. Stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 2 Rzecznik przyjmuje zgłoszenia zewnętrzne o naruszeniach prawa w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1–16 ustawy, dokonuje ich wstępnej weryfikacji i przekazuje je organowi właściwemu do podjęcia działań następczych. W treści § 3 ust. 1 procedury zgłoszeń zewnętrznych RPO przyjęto, że zgłoszenia zewnętrzne do Rzecznika przyjmowane są:

- 1) w formie papierowej na adres do korespondencji siedziby Zespołu do spraw Sygnalistów Biura RPO z dopiskiem na kopercie „Zgłoszenie naruszenia prawa”;
- 2) w formie elektronicznej – za pośrednictwem przeznaczonego do tego formularza internetowego wskazanego na stronie Rzecznika pod adresem: [www.sygnalisci.gov.pl](http://www.sygnalisci.gov.pl);
- 3) w formie ustnej, przez infolinię telefoniczną;
- 4) osobiście podczas bezpośredniego spotkania, na wniosek osoby, która chce dokonać zgłoszenia zewnętrznego (zob. art. 36 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 6 ustawy).

Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła sygnaliście niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od przyjęcia zgłoszenia, potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia, o ile sygnalista podał adres do kontaktu i o ile sygnalista nie wystąpił wyraźnie z odmiennym wnioskiem w tym zakresie oraz o ile Rzecznik nie ma uzasadnionych podstaw sądzić, że potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia zagroziłoby ochronie poufności tożsamości sygnalisty (zob. art. 37 w związku z art. 35 ust. 2 pkt 1).

W ramach wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego Rzecznik w pierwszej kolejności ustala, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa. Stosownie do art. 2 pkt 3 ustawy informacja o naruszeniu prawa to informacja, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, w którym sygnalista uczestniczył w procesie rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy, pracuje lub pracował, lub w innym podmiocie prawnym, z którym sygnalista utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą, lub informację

dotyczącą próby takiego naruszenia prawa. Z kolei naruszeniem praw jest – jak już była o tym mowa we wcześniejszej części niniejszego opracowania – działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa dotyczące co najmniej jednej z dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy. W treści § 7 ust. 1 procedury zgłoszeń zewnętrznych RPO wskazano, że oceniając w ramach wstępnej weryfikacji, czy zgłoszenie zewnętrzne dotyczy informacji o naruszeniu prawa, należy ustalić, czy z treści zgłoszenia wynika, że w opisanej sytuacji mogło dojść do tego naruszenia.

W sytuacji, gdy zgłoszenie zewnętrzne nie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, wówczas Rzecznik odstępuje od przekazania zgłoszenia zewnętrznego, o czym informuje sygnalistę, podając ustalenia ze wstępnej weryfikacji zgłoszenia, o ile sygnalista podał adres do kontaktu (zob. art. 32 ust. 4 i 5 w związku z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy). Stosownie do art. 32 ust. 6 ustawy, odstępując od przekazania zgłoszenia zewnętrznego, Rzecznik może poinformować sygnalistę, że informacja objęta zgłoszeniem podlega rozpatrzeniu w trybie przewidzianym w przepisach odrębnych, w szczególności jako przedmiot powództwa cywilnego, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, skargi do sądu administracyjnego, skargi, wniosku lub petycji, lub może zostać przedstawiona właściwym organom do rozpatrzenia w innym trybie. Przy czym poinformowanie sygnalisty nie wpływa w szczególności na dopuszczalność wniesionego później środka prawnego, na bieg terminów ani na treść rozstrzygnięcia lub sposób zakończenia postępowania, zaś informacja przekazana sygnaliście powinna zawierać pouczenie w tym zakresie.

Jeżeli zgłoszenie zewnętrzne dotyczy informacji o naruszeniu prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach wstępnej weryfikacji dokonuje zidentyfikowania właściwego organu publicznego, któremu należy przekazać zgłoszenie (zob. art. 32 ust. 1 ustawy oraz § 7 ust. 1 procedury zgłoszeń zewnętrznych RPO). Ustawodawca nie wymienił konkretnych organów publicznych właściwych w określonych dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy i zdecydował się na posłużenie się definicją tego pojęcia, przyjmując w art. 2 pkt 6 ustawy, że przez organ publiczny należy rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy. Tym samym w celu zidentyfikowania organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych niezbędne jest z jednej strony ustalenie, jakiej dziedziny prawa dotyczy naruszenie wskazane w treści zgłoszenia zewnętrznego, zaś z drugiej strony zbadanie właściwych przepisów kompetencyjnych w celu ustalenia organu właściwego do podejmowania tych działań w ramach tej konkretnej dziedziny. W treści § 8 ust. 1 procedury zgłoszeń zewnętrznych RPO wskazano, że identyfikując organ publiczny, któremu należy przekazać zgłoszenie o naruszeniu prawa, bierze się pod uwagę, w szczególności:

- 1) właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną organów;
- 2) rodzaj naruszenia prawa;
- 3) osoby wskazane jako sprawcy czynów opisanych w zawiadomieniu;

4) możliwość popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu.

Jeżeli zgłoszenie zewnętrzne dotyczy informacji o naruszeniu prawa, wówczas Rzecznik niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dokonania zgłoszenia, przekazuje zgłoszenie do organu publicznego do podjęcia działań następczych (zob. art. 32 ust. 2 ustawy). Rzecznik informuje sygnalistę o przekazaniu zgłoszenia zewnętrznego, wskazując co najmniej organ publiczny, do którego zgłoszenie zewnętrzne zostało przekazane oraz datę przekazania, o ile sygnalista podał adres do kontaktu (zob. art. 32 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy). Ponadto, jeżeli przepisy odrębne tak przewidują, Rzecznik Praw Obywatelskich przekazuje bez zbędnej zwłoki właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii Europejskiej informacje zawarte w zgłoszeniu zewnętrznym w celu prowadzenia działań następczych w trybie stosowanym przez takie instytucje, organy lub jednostki (zob. art. 39 ust. 4 ustawy).

Należy zauważyć, stosownie do art. 40 ust. 1 Rzecznik Praw Obywatelskich może pozostawić bez rozpoznania zgłoszenie zewnętrzne w przypadku, gdy odstąpił od przekazania wcześniejszego zgłoszenia zewnętrznego organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych, albo w przypadku, gdy w zgłoszeniu zewnętrznym dotyczącym sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia przez tego samego lub innego sygnalistę nie zawarto istotnych nowych informacji na temat naruszeń prawa w porównaniu z wcześniejszym zgłoszeniem zewnętrznym. W takiej sytuacji Rzecznik informuje sygnalistę o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpoznania, podając uzasadnienie, a w razie kolejnego zgłoszenia, pozostawia je bez rozpoznania i nie informuje o tym sygnalisty.

Procedura zgłoszeń zewnętrznych RPO przewiduje możliwość anonimowego dokonywania zgłoszeń zewnętrznych. Przy czym przyjęcie zgłoszenia anonimowego zależy od oceny Rzecznika, w ramach której należy uwzględnić wagę sprawy oraz jej znaczenie dla interesu publicznego (zob. § 9 ust. 2 procedury zgłoszeń zewnętrznych RPO).

Ustawa w treści art. 45 przewiduje, że Rzecznik prowadzi rejestr zgłoszeń zewnętrznych oraz jest administratorem danych zawartych w tym rejestrze. Wpis do rejestru jest dokonywany na podstawie zgłoszenia zewnętrznego. Rejestr ten obejmuje:

- 1) numer zgłoszenia;
- 2) przedmiot naruszenia prawa;
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób;
- 4) datę dokonania zgłoszenia;
- 5) wskazanie organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych, do którego zgłoszenie zostało przekazane oraz datę przekazania;
- 6) datę poinformowania sygnalisty o przekazaniu zgłoszenia organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych;
- 7) informacje o niepodejmowaniu dalszych działań w przypadku, o którym mowa w art. 40 ust. 1.

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.

#### 5.4. Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych przez organy publiczne

Organy publiczne powinny określić kanały przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych w treści procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych (zob. art. 33 ustawy). Z tego punktu widzenia, przed dokonaniem zgłoszenia zewnętrznego do określonego organu publicznego warto w pierwszej kolejności zapoznać się z treścią procedury zgłoszeń zewnętrznych tego organu. Ustawodawca w treści art. 36 wskazał jedynie, że zgłoszenie zewnętrzne może być dokonane ustnie lub pisemnie, zaś przepisy art. 26 ust. 2–8 ustawy stosuje się odpowiednio oraz że zgłoszenie zewnętrzne w formie dokumentowej może być dokonane w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej.

Podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, również organ publiczny przesyła sygnaliście niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od przyjęcia zgłoszenia, potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia, o ile sygnalista podał adres do kontaktu i o ile sygnalista nie wystąpił wyraźnie z odmiennym wnioskiem w tym zakresie oraz o ile organ publiczny nie ma uzasadnionych podstaw sądzić, że potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia zagroziłoby ochronie poufności tożsamości sygnalisty (zob. art. 37 w związku z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy).

Organ publiczny po przyjęciu zgłoszenia zewnętrznego również przeprowadza wstępną weryfikację, która podobnie jak wstępna weryfikacja dokonywana przez Rzecznika w pierwszej kolejności polega na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa (zob. powyżej uwagi przy rozdziale 5.3). Natomiast kolejny etap wstępnej weryfikacji dokonywanej przez organ publiczny przebiega odmiennie niż w przypadku wstępnej weryfikacji, której dokonuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Stosownie do art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy, jeśli zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, organ publiczny ustala, czy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie należy – na ustaleniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

W przypadku, gdy w toku wstępnej weryfikacji organ publiczny ustali, że zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, wówczas organ ten rozpatruje zgłoszenie zewnętrzne, dokonując adekwatnych działań następczych (zob. rozdział 5.5.). Jeżeli natomiast zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania innego organu publicznego, wówczas organ, który przyjął zgłoszenie zewnętrzne i dokonał jego wstępnej weryfikacji, przekazuje to zgłoszenie organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych. We wskazanej sytuacji zgłoszenie należy przekazać niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach, nie później niż w terminie 30 dni (zob.

art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy). Organ, który przyjął zgłoszenie i przekazał je do organu właściwego do podjęcia działań następczych, informuje o tym sygnalistę, o ile sygnalista podał adres do kontaktu (zob. art. 34 ust. 1 pkt 4 *in fine* w związku z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy).

Z treści art. 7 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że to od decyzji każdego organu publicznego zależy, czy będzie przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo. Należy jednak zauważyć, że z punktu widzenia celu dyrektywy, jakim jest poprawa egzekwowania prawa warto rozważyć wprowadzenie możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowych przez poszczególne organy. Obawy związane z nadmiernym wpływem spraw, które są oczywiście nieprawdziwe i konieczność rozpoznawania takich spraw są o tyle niezasadne, że ustawodawca przewidział, że poszczególne organy publiczne mają w ramach przyjmowanych procedur zgłoszeń zewnętrznych określić tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo, co oznacza m.in. wprowadzenie uznaniowej przesłanki opartej przykładowo na klauzuli generalnej ważnego interesu publicznego warunkującej przyjęcie zgłoszenia anonimowego<sup>23</sup>.

#### 5.5. Działania następcze dokonywane przez organy publiczne

Stosownie do art. 34 ust. 1 pkt 5 ustawy, organ publiczny podejmuje działania następcze z zachowaniem należytej staranności. Ustawodawca przewidział jedną wspólną definicję działań następczych dla działań podejmowanych przez podmioty prawne w ramach postępowania dotyczącego zgłoszeń wewnętrznych oraz działań podejmowanych przez organy publiczne w ramach postępowania dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych. Nie wdając się w tym miejscu w ocenę zasadności takiej decyzji ustawodawcy, warto w tym miejscu tylko zauważyć, że w przypadku postępowań dotyczących zgłoszeń wewnętrznych działania następcze będą polegały przede wszystkim na przeprowadzaniu postępowań wyjaśniających wewnątrz danej organizacji. Z kolei w przypadku postępowań dotyczących zgłoszeń zewnętrznych działania następcze będą zależne od właściwości określonego organu publicznego i będą mogły polegać m.in. na przeprowadzeniu jednego z działań wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy, a mianowicie: postępowania administracyjnego, wszczęcia kontroli, wniesienia oskarżenia, czy działań podjętych w celu odzyskania środków finansowych. Niemniej jednak, pomimo odrębności działań następczych podejmowanych w ramach podmiotu prawnego oraz przez organ publiczny, cel działań następczych w ramach postępowania dotyczącego zgłoszeń wewnętrznych i postępowania dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych został określony w ten sam sposób i polega na:

- ocenie prawdziwości informacji dotyczących naruszenia zawartych w zgłoszeniu,
- przeciwdziałaniu naruszeniu prawa będącego przedmiotem zgłoszenia.

---

<sup>23</sup> Zob. szerzej na ten temat: J. Królikowski, *Zgłoszenia anonimowe nie takie straszne*, „Rzeczpospolita” z 18 grudnia 2024 r., s. 7.

Na żądanie sygnalisty, organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych wydaje – nie później niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania żądania – zaświadczenie, w którym potwierdza, że sygnalista podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 ustawy. W doktrynie podkreśla się, że zaświadczenie to ma charakter deklaratoryjny.

Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy organ publiczny może zwrócić się do sygnalisty, na podany przez niego adres do kontaktu, o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje, jakie mogą być w jego posiadaniu. Jeżeli sygnalista sprzeciwia się przesłaniu żądanych wyjaśnień lub dodatkowych informacji, lub ich przesłanie może zagrozić ochronie poufności jego tożsamości, organ publiczny odstępuje od żądania wyjaśnień lub dodatkowych informacji.

Należy zauważyć, że organ publiczny może nie podjąć działań następczych w przypadku, gdy w zgłoszeniu zewnętrznym dotyczącym sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia przez tego samego lub innego sygnalistę nie zawarto istotnych nowych informacji na temat naruszeń prawa w porównaniu z wcześniejszym zgłoszeniem zewnętrznym. Organ publiczny informuje wówczas sygnalistę o niepodjęciu działań następczych, podając uzasadnienie, a w razie kolejnego zgłoszenia, pozostawia je bez rozpoznania i nie informuje o tym sygnalisty (zob. art. 40 ust. 2 ustawy).

Ustawodawca przewidział, że organ publiczny przekazuje sygnaliście informację zwrotną w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego, zaś w uzasadnionych przypadkach w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego, po poinformowaniu o tym sygnalisty przed upływem terminu 3 miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenia (zob. art. 41 ust. 1 i 2 ustawy).

Ponadto organ publiczny informuje sygnalistę także o ostatecznym wyniku postępowań wyjaśniających wszczętych na skutek zgłoszenia zewnętrznego (zob. art. 41 ust. 3 ustawy).

Stosownie do treści art. 46 ustawy, organ publiczny prowadzi rejestr zgłoszeń zewnętrznych oraz jest administratorem danych osobowych zgromadzonych w tym rejestrze. Wpisu do tego rejestru dokonuje się na podstawie zgłoszenia zewnętrznego. Wskazany rejestr obejmuje następujące dane:

- 1) numer zgłoszenia;
- 2) przedmiot naruszenia prawa;
- 3) dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób;
- 4) datę dokonania zgłoszenia;
- 5) informację o podjętych działaniach następczych;
- 6) informację o wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 38;
- 7) datę zakończenia sprawy;
- 8) informacje o niepodjęciu dalszych działań w przypadku, o którym mowa w art. 40 ust. 2;
- 9) szacunkową szkodę majątkową, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w wyniku postępowań dotyczących naruszeń prawa będących przedmiotem zgłoszenia – o ile organ publiczny posiada te dane.

Co istotne, 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.

## Literatura:

- M. Kibil, *Cel i zakres ochrony udzielanej sygnalistom*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, Warszawa 2021, s. 1–10.
- M. Wieczorek, *Wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń*, [w:] *Ochrona sygnalistów, Praktyczny...*, s. 13–30.
- Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 9/2023, s. 4 i n.
- J. Królikowski, *Zgłoszenia anonimowe nie takie straszne*, „Rzeczpospolita” z 18 grudnia 2024 r., s. 7.
- A. Franczak, *Ochrona prawna sygnalistów podatkowych na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937*, „Przegląd Podatkowy” nr 10/2020, s. 33 i n.
- M. Klinowski, *Sygnaliści zewnętrzni a odpowiedzialność za zniestawienie*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2022, s. 7 i n.
- M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sygnalizowanie naruszeń prawa w administracji publicznej. Studium prawne*, Warszawa 2024, s. 391–460.
- J. Bouhouni, *Sygnalizowanie informacji mających wpływ na aktualną debatę publiczną a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku ETPC z 14.02.2023 r. Halet p. Luksemburgowi*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4/2024, s. 29 i n.
- B. Tubek, *System ochrony sygnalistów jako narzędzie kontroli zarządczej*, „Finanse Komunalne” nr 3/2022, s. 65 i n.
- D. Wybrańczyk, J. Górecki, *Radca prawny a ustawa o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 4/2022, s. 23 i n.