

Wstęp

Ustawa z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Celem tych aktów prawnych jest ustanowienie standardu ochrony osób, które przekazują informację o nieprawidłowościach zauważonych w organizacji, w związku z wykonywaną na jej rzecz pracą.

Podstawowym założeniem jest, aby w podmiotach prawnych istniały skuteczne kanały informowania o naruszeniach prawa, z których będą mogły bezpiecznie korzystać osoby, które te nieprawidłowości zauważą (sygnaliści). Osoby te muszą zostać poinformowane o sposobie załatwienia sprawy. Mogą liczyć również na szeroką ochronę przed negatywnymi konsekwencjami zgłoszenia naruszeń. W szczególności sygnalistów nie powinny dotknąć żadne działania odwetowe, takie jak przykładowo zwolnienie z pracy, degradacja czy dyskryminacja.

Bez wątpienia pracodawców nie cieszą nowe obowiązki, kolejne na długiej liście wymogów, które muszą być spełnione, by ich organizacja działała zgodnie z literą prawa. Ten poradnik ułatwi jednak zrozumienie, opracowanie i wdrożenie procedury zgłoszeń wewnętrznych i jej stosowanie w praktyce.

Warto także pamiętać, że dzięki systemowi zgłaszania naruszeń pracodawca może odnieść wymierne korzyści, takie jak choćby wychwycenie nieprawidłowości w działaniu organizacji na wczesnym etapie, szybkie podjęcie działań naprawczych, uniknięcie interwencji organów publicznych i ich konsekwencji w postaci kary, odstraszające działanie na potencjalnych naruszczeniach, wzmacnianie zaufania pracowników do pracodawcy, budowanie ich lojalności i wspieranie uczciwości.

Jeśli więc pracodawcy uda się zbudować taką kulturę korporacyjną, w której fakt sygnalizowania naruszeń będzie spotykał się z pozytywnym i przychylnym odbiorem, może odkryć, że ten kanał komunikacji ze strony pracowników pozwala mu zaoszczędzić sobie kosztów i strat wizerunkowych, które poniósłby, gdyby pracownik nie dokonał zgłoszenia naruszenia prawa. Warto zacząć więc budować w pracownikach speak-up culture (ang. kultura mówienia), aby system zgłaszania naruszeń, choć wdrożony zgodnie z przepisami, nie pozostawał jednak martwy.

Rozdział 1.

Naruszenie prawa jako przedmiot zgłoszenia sygnalisty

Warunkiem objęcia sygnalisty ochroną przewidzianą w ustawie o ochronie sygnalistów jest to, aby zgłaszane naruszenie miało odpowiednią wagę i obejmowało naruszenie określonych norm prawnych.

Ustawa polska, w ślad za dyrektywą unijną, wymienia konkretne dziedziny prawa, które zostały uznane za na tyle istotne dla interesu publicznego, by zapewnić ochronę osobom, które dokonują zgłoszeń z tego zakresu. Nie oznacza to jednak, że pracodawca nie może tej listy rozszerzyć i dopuścić dokonywanie zgłoszeń także innych, niewymienionych w ustawie naruszeń prawa, a także regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych obowiązujących w organizacji jeśli zostały one ustanowione zgodnie z prawem.

Ustawowy katalog naruszeń prawa

Ustawa nie gwarantuje ochrony w przypadku zgłoszenia dowolnego naruszenia prawa, lecz wymienia konkretne zakresy, których zgłoszenie powinno dotyczyć. Jeśli więc sygnalista dopatry się naruszenia w niżej wymienionym zakresie, wówczas dokonując zgłoszenia, będzie korzystał z ochrony wynikającej z ustawy.

Tabela. Ustawowy zakres naruszeń prawa

Obszar prawa, który ulega naruszeniu	Dodatkowe objaśnienia
W myśl przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, za naruszenie prawa należy rozumieć działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa, dotyczące:	
– korupcji	Przedmiotem zgłoszenia sygnalisty mogą być zachowania o charakterze korupcyjnym, czyli polegające w szczególności na obiecywaniu, proponowaniu, wręczaniu, żądaniu lub przyję-

Obszar prawa, który ulega naruszeniu	Dodatkowe objaśnienia
	waniu nienależnej korzyści majątkowej, niemajątkowej lub innej, przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.
– zamówień publicznych	Mieszczą się tu wszystkie naruszenia przepisów regulujących zamówienia publiczne i udzielanie koncesji. Naruszenia mogą dotyczyć także procedur odwoławczych regulowanych przepisami. Tak naprawdę wszystkie podmioty, które uczestniczą w zamówieniach publicznych, powinny mieć na uwadze, że ich działania w tym zakresie mogą być przedmiotem zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów.
– usług, produktów i rynków finansowych	Zgłoszenie może dotyczyć w szczególności naruszenia przepisów ustanawiających ramy regulacyjne i nadzorcze oraz ochronę konsumentów i inwestorów w zakresie usług finansowych oraz rynków kapitałowych, usług w zakresie bankowości, kredytów, inwestycji, ubezpieczeń i reasekuracji, produktów w zakresie emerytur zakładowych lub indywidualnych produktów emerytalnych, papierów wartościowych, funduszy inwestycyjnych, usług płatniczych itp.
– przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	Zgłoszenia mogą w szczególności dotyczyć naruszeń prawa, które wystąpiły w podmiotach zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.).
– bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami	Zgłaszane naruszenia mogą dotyczyć wymogów w zakresie bezpieczeństwa i zgodności produktów wprowadzanych do obrotu, w tym określonych przepisami regulującymi ogólne bezpieczeństwo produktów, oraz wprowadzanie do obrotu oraz stosowania produktów wrażliwych i niebezpiecznych.
– bezpieczeństwa transportu	Przedmiot zgłoszenia sygnalisty mogą stanowić naruszenia przepisów określających wymogi bezpieczeństwa w sektorze kolejowym, lotnictwa cywilnego, drogowym i morskim, a także regulujących transport lądowy towarów niebezpiecznych. Zgłoszenia mogą objąć przede wszystkim podmioty zajmujące się transportem, lecz także np. zarządców dróg odpowiadających za zarządzanie bezpieczeństwem drogi publicznej.
– ochrony środowiska	Zgłoszenia nieprawidłowości mogą dotyczyć przestępstw przeciwko ochronie środowiska, naruszeń przepisów dotyczących środowiska naturalnego i klimatu, w tym emisji gazów cieplarnianych i stosowania odnawialnych źródeł energii, gospodaro-

Obszar prawa, który ulega naruszeniu	Dodatkowe objaśnienia
	wania odpadami, zanieczyszczeń mórz i powietrza oraz zanieczyszczenia hałasem, ochrony wód i gleby, ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie chemikaliów. Mieścić się tu będą także naruszenia przepisów dotyczących produktów ekologicznych, ich produkcji i znakowania.
– ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego	Zgłaszane naruszenia mogą dotyczyć np. bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, norm bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego, gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, przesyłania substancji radioaktywnych.
– bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt	Zgłoszenia nieprawidłowości mogą wynikać z naruszenia prawa żywnościowego i paszowego, przepisów regulujących zdrowie zwierząt, w tym w sprawie przenośnych chorób zwierząt, przepisów sanitarnych dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, przepisów i norm dotyczących ochrony i dobrostanu zwierząt – podczas ich uśmiercania, trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych, oraz ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych. Naruszenia tego typu mogą objąć organizacje zajmujące się wytwarzaniem i obrotem żywnością oraz hodowlą i ubojem zwierząt.
– zdrowia publicznego	Naruszenia zgłaszane przez sygnalistów w tym zakresie dotyczą przepisów ustanawiających standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego – bezpiecznego pobierania, badania, preparatyki, przechowywania, wydawania krwi ludzkiej, tkanek i komórek ludzkich oraz organów do przeszczepu. Mieścić się tu będą także naruszenia przepisów dotyczących jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych, praw pacjentów oraz produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów. Wskazane przepisy mogą być naruszane w szczególności przez podmioty lecznicze, ale także przez producentów i dystrybutorów wyrobów farmaceutycznych czy wyrobów medycznych oraz wytwórców i dystrybutorów wyrobów tytoniowych.

Obszar prawa, który ulega naruszeniu	Dodatkowe objaśnienia
– ochrony konsumentów	W tym przypadku chodzi o naruszenia szeroko pojętych praw konsumentów, w tym regulowanych przepisami dotyczącymi podawania cen produktów oferowanych konsumentom, umów sprzedaży konsumenckiej i związanej z nimi gwarancji oraz sprzedaży konsumentom usług finansowych i kredytów. Zgłaszane mogą być też przypadki nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów. Naruszenia przepisów objętych mogą nastąpić w bardzo szerokim spektrum przedsiębiorców – w zasadzie wszystkich, którzy zawierają umowy lub oferują usługi bezpośrednio konsumentom.
– ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych	Sygnaliści mogą zgłaszać np. naruszenia przepisów RODO, przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz przepisów regulujących poziom bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych. W tym przypadku każdy pracodawca może liczyć się ze zgłoszeniami nieprawidłowości co do przetwarzania danych osobowych i powinien być przygotowany na rozpoznawanie takich zgłoszeń.
– interesów finansowych Skarbu Państwa RP, jednostki samorządu terytorialnego oraz UE	Sygnaliści mogą zgłaszać wszystkie przypadki naruszenia przepisów podatkowych i innych danin publicznych, w tym przykładowo podatku od osób prawnych, oraz wszelkie praktyki mające na celu uzyskanie korzyści podatkowej i uchylenia się od zobowiązań prawnych wobec organów państwowych, samorządowych czy unijnych.
– ryнку wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych	Zgłoszeniom podlegać będą naruszenia zasad konkurencji (np. zmonopolizowanie, nadużywanie pozycji dominującej), uzyskiwanie pomocy państwa (np. dotacji unijnych) w nieuprawniony sposób, i uchylanie się (lub nieuprawnione zaniżanie) podatku od osób prawnych.
– konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązanych z dziedzinami wskazanymi wcześniej	W tym przypadku chodzi o zgłoszenia naruszeń na linii między organami władzy a jednostką. Chodzi tu o zgłoszenia osób, które pozostają w administracyjno-prawnych stosunkach zatrudnienia (np. funkcjonariusze służb mundurowych, żołnierze zawodowych) i które w związku ze służbą doświadczają naruszeń lub je dostrzegają, oraz sytuacji innych osób, których wolności i prawa człowieka i obywatela są naruszane przez organy władzy publicznej.

Sprawy z zakresu prawa pracy

Warto zauważyć, że zakresem ustawowym nie zostały ostatecznie objęte zgłoszenia nieprawidłowości z zakresu prawa pracy, w tym mobbingu, naruszeń bhp czy praw pracowniczych.

Ustawodawca polski na ostatnim etapie prac legislacyjnych uznał, że przepisy innych ustaw, w tym Kodeksu pracy, zapewniają pracownikom dostateczną ochronę. Oznacza to, że pracodawca – jeśli nie rozszerzył katalogu dopuszczalnych zgłoszeń o prawo pracy – nie musi procedować w ramach przyjętej procedury zgłoszeń wewnętrznych takiego zgłoszenia. Jednocześnie pracownik zgłaszający naruszenie praw pracowniczych (np. mobbing czy dyskryminację) nie będzie podlegał ochronie wynikającej z ustawy o ochronie sygnalistów. Nie należy jednak takiego zgłoszenia lekceważyć, pracownikowi nadal bowiem przysługuje ochrona przewidziana Kodeksem pracy i innymi właściwymi ustawami.

Naruszenia regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych

Pracodawca może rozszerzyć zakres zgłoszeń, które chce przyjmować i procedować, także o inne rodzaje naruszeń, jak choćby prawo pracy czy wewnętrzne kodeksy etyki. Musi jednak wówczas liczyć się z tym, że osoba dokonująca zgłoszenia naruszenia z tego zakresu także będzie objęta ochroną.

Jeśli więc pracodawca wdrożył w swojej organizacji kodeks etyki, politykę antymobbingową, politykę prezentową czy inne regulacje wewnętrzne, które nie naruszają obowiązujących przepisów prawa, może objąć procedurą wewnętrzną także zgłoszenia naruszeń takich regulacji. Wówczas osoba zgłaszająca np. naruszenie kodeksu etyki obowiązującego w firmie może liczyć na ochronę przysługującą sygnaliście.