

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

Damian Tokarczyk, Ewelina Rutkowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

Damian Tokarczyk, Ewelina Rutkowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 sierpnia 2024 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały ustawy skomentowali:

Damian Tokarczyk – rozdz. 1, 2, 4, 6, 7

Ewelina Rutkowska – rozdz. 3, 5

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-021-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WPROWADZENIE

Oddawana do rąk Czytelników publikacja stanowi kompleksowy komentarz do ustawy z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928). Jest to pierwsza regulacja w polskim porządku prawnym, która przewiduje całościowy system umożliwiający pracownikom i innym osobom zgłaszanie nieprawidłowości (naruszeń prawa), o których dowiadują się, świadcząc pracę lub usługi na rzecz przedsiębiorców, innych podmiotów prawnych oraz organów publicznych. Uchwalenie ustawy nastąpiło ze znacznym opóźnieniem – ustawa wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17, ze zm.), która ustalała terminy implementacji swoich przepisów do 17.12.2021 r. oraz do 17.12.2023 r.

W Polsce dyskusja o ochronie sygnalistów trwała już wcześniej. W październiku 2017 r. światło dzienne ujrzał rządowy projekt ustawy o jawności życia publicznego (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465401/12465402/dokument313363.pdf>, dostęp: 10.07.2024 r.). Rozdział 9 tego projektu przewidywał środki ochrony sygnalistów, tj. osób, które zgłosiły podejrzenie popełnienia przestępstwa przez swoich pracodawców lub inne podmioty, na rzecz których świadczyły pracę i których współpraca z wymiarem sprawiedliwości mogłaby niekorzystnie wpłynąć na ich sytuację życiową, zawodową lub materialną. Ustawa nie tylko nie została nigdy uchwalona, ale nie została nawet skierowana

do prac parlamentarnych. Tym niemniej prace te zainicjowały dyskusję o potrzebie uregulowania sytuacji sygnalistów.

Przyspieszenie prac nad ustawą o ochronie sygnalistów w okresie po zaprzysiężeniu nowej Rady Ministrów w grudniu 2023 r. spowodowało, że uchwalona ustawa posiada liczne wady i luki. Największą z nich jest niedostateczne uregulowanie sytuacji grup kapitałowych, posiadających często systemy zgłaszania naruszeń prawa funkcjonujące od wielu lat. Wypowiedzi prawników i komentatorów, ale również polityków, w tym w trakcie debat parlamentarnych, wskazują, że uchwalenie ustawy nie zamknie dyskusji i sporów dotyczących optymalnego kształtu regulacji. Przyjmujemy jednak założenie, że wyjaśnianie wszelkich wątpliwości czy uzupełnianie luk w regulacjach ustawy o ochronie sygnalistów nie może przysłonić jej podstawowego celu, jakim jest ochrona praworządności oraz wzmocnienie odpowiedzialności (i rozliczalności) za prowadzenie działalności gospodarczej i zawodowej z naruszeniem przepisów prawa czy standardów etycznych.

Mając to na uwadze, oddajemy w Państwa ręce komentarz, który ma stanowić przydatne narzędzie dla wszystkich przedsiębiorców, prawników i pracowników podmiotów zobowiązanych do ustanowienia procedur przyjmowania zgłoszeń oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających. Naszym celem było stworzenie praktycznego poradnika, który dostarczy informacji, będzie odpowiadał na najczęstsze pytania i wątpliwości oraz pomoże znaleźć rozwiązania problemów, z którymi borykają się podmioty, w których funkcjonują systemy ochrony sygnalistów.

adw. dr Damian Tokarczyk

adw. dr Ewelina Rutkowska

USTAWA

z dnia 14 czerwca 2024 r.

o ochronie sygnalistów¹

(Dz.U. poz. 928)

¹ Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17, Dz.Urz. UE L 347 z 20.10.2020, s. 1, Dz.Urz. UE L 265 z 12.10.2022, s. 1 oraz Dz.Urz. UE L 150 z 09.06.2023, s. 40).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa reguluje:

- 1) warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- 2) środki ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- 3) zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych;
- 4) zasady zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu;
- 5) zasady ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa;
- 6) zadania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa;
- 7) zadania organów publicznych związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa i z podejmowaniem działań następczych.

1. Dyrektywa 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii została przyjęta 23.10.2019 r. Przewiduje ona minimalne standardy ochrony tzw. sygnalistów, czyli osób, które wykorzystują wewnętrzne lub zewnętrzne kanały komunikacyjne, aby informować o nieprawidłowościach i naruszeniach prawa, których były świadkami w czasie wykonywania swojej pracy. Jak każda dyrektywa, również dyrektywa 2019/1937 wymaga transpozycji (implementacji) do krajowego porządku prawnego. Wynika to z przepisów traktatowych o charakterze dyrektyw jako źródła prawa wtórnego Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże wszystkie państwa członkowskie co do celów, jakie mają być osiągnięte (co do zasady jest to zbliżenie przepisów krajowych w określonym obszarze), pozostawiając im swobodę w przyjęciu wewnętrznych rozwiązań legislacyjnych. Termin implementacji dyrektywy upłynął 17.12.2021 r.
2. Dla licznych państw członkowskich UE, w tym Polski, materia dyrektywy 2019/1937 stanowiła istotne *novum*. Z wyjątkiem rynku kapitałowo-finansowego, regulowanego również przepisami unijnymi (jak choćby obszar przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu), dotychczas nie obowiązywała w Polsce żadna regulacja ustawowa chroniąca sygnalistów, która swoim zakresem obejmowałaby znaczącą część podmiotów prawnych (zwłaszcza prywatnych). Materia ustawowa budziła wiele wątpliwości, niekiedy także sprzeciw, zarówno co do zasady, jak i co do szczegółowych rozwiązań. Zastrzeżenia natury zasadniczej dotyczyły (skądinąd nieprawidłowego) skojarzenia sygnalizacji z donosicielstwem lub nadużywaniem ochrony w celu uniknięcia poniesienia odpowiedzialności za własne naruszenia.
3. Prace legislacyjne nad wdrożeniem do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2019/1937 rozpoczęły się w Polsce dopiero w październiku 2021 r., a więc na dwa miesiące przed upływem terminu określonego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937. Również w innych krajach, zwłaszcza spośród tych, które wstąpiły do UE po 2004 r., wdrożenie nowych rozwiązań napotykało problemy i zetknęło się z opóźnieniami. Prace legislacyjne, powierzone na szczeblu rządowym Ministerstwu Pracy

i Polityki Społecznej, prowadzone były co najmniej niespiesznie. Co kilka miesięcy ogłaszano kolejne projekty ustawy wdrażającej, nieróżniące się znacząco od poprzednich. Prowadzona dyskusja miała chaotyczny charakter i brakowało rzeczowych, wyważonych głosów mogących przedstawić podstawowe założenia systemu ochrony sygnalistów.

4. Kilka dni po wniesieniu do Sejmu projektu ustawy, 25.04.2024 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nałożył na Polskę karę w wysokości 7 mln euro ryczałtu oraz 40 tys. euro za każdy kolejny dzień opóźnienia we wdrożeniu dyrektywy 2019/1937 (wyrok TS z 25.04.2024 r., C-147/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2024:346).
5. W swoim ostatecznym kształcie ustawa o ochronie sygnalistów w przewidzianej mierze powieliła rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2019/1937. Istotnym odstępstwem jest umożliwienie grupom kapitałowym przyjęcia i wdrożenia wspólnej jednolitej procedury przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych o naruszeniach prawa (art. 28 ust. 8 u.o.s. – przepis dodany na ostatnim etapie prac legislacyjnych).
6. Systematyka ustawy o ochronie sygnalistów każe rozróżnić trzy podstawowe typy sygnalistów (wyodrębnione za pomocą kryterium sposobu ujawnienia informacji o naruszeniu prawa): 1) sygnaliści wewnętrzni (dokonujący zgłoszenia wewnętrznego); 2) sygnaliści zewnętrzni (dokonujący zgłoszenia zewnętrznego); 3) sygnaliści publiczni (dokonujący ujawnienia publicznego). Ustawa reguluje w pierwszej kolejności pojęcie sygnalisty i warunki objęcia go ochroną (rozdział 2), a także warunki, jakim powinny odpowiadać wewnętrzne procedury dokonywania zgłoszeń. Do przyjęcia tych ostatnich zostały zobowiązane podmioty prywatne zatrudniające powyżej 50 osób. Ustawa wprowadza również środki ochrony sygnalistów, zarówno w sensie negatywnym (zakaz działań odwetowych, zakaz wszczynania tzw. uporczywych postępowań), jak i pozytywnym (system zachęt). Uregulowano także w ustawie o ochronie sygnalistów zasady dokonywania, przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych oraz zasady ochrony sygnalistów publicznych.

7. Podkreślić trzeba, że jakkolwiek ustawa o ochronie sygnalistów stanowi nową w polskim porządku prawnym kompleksową regulację z zakresu ochrony sygnalistów, to jednak sama materia sygnalizacji jest już w praktyce obrotu gospodarczego znana od dawna. Wiele podmiotów prywatnych i publicznych przyjęło w swojej organizacji zasady przyjmowania tego rodzaju zgłoszeń, wdrożyło zasady ochrony sygnalistów i procedury prowadzenia tzw. wewnętrznych postępowań wyjaśniających. Materia ta była także przedmiotem opracowań naukowych i popularnonaukowych. W tym sensie ustawa o ochronie sygnalistów nie trafia w całkowitą próżnię i powinna być konfrontowana z przyjętymi już, często na wzór legislacji obowiązujących w innych państwach, standardami ochrony sygnalistów. W tym sensie ustawa o ochronie sygnalistów zasługuje na pozytywną ocenę, choć niektóre rozwiązania (np. dotyczące współpracy między spółkami powiązаныmi kapitałowo, zasad przetwarzania danych osobowych w trakcie postępowań wyjaśniających, zakresu przedmiotowego ustawy) mogą budzić pewien niedosyt.
8. Ze względu na to, że w praktyce wykształcono już pewne standardy ochrony sygnalistów, a wiele podmiotów przyjęło wewnętrzne regulacje w tym obszarze, może występować istotny problem zróżnicowania standardów ochrony sygnalistów. W praktyce obrotu gospodarczego przyjęto często rozwiązania, w których sygnaliści podlegają ochronie w przypadku zgłoszenia jakichkolwiek nieprawidłowości. Definiowane są one jako naruszenie lub obejście wszelkich przepisów prawa (unijnego i krajowego), nie tylko powszechnie obowiązującego, lecz także ogłaszanych wewnątrz organizacji przepisów zbiorczo określanych jako regulacje *compliance* (kodeksy etyki, polityka przeciwdziałania mobbingowi, korupcji i inne). Tymczasem ustawa o ochronie sygnalistów zobowiązuje do ochrony jedynie tych osób, które dokonują zgłoszeń lub ujawniają naruszenie prawa w obszarach wymienionych w art. 3 u.o.s. Poza zakresem ochrony przewidzianej w ustawie o ochronie sygnalistów pozostają więc wypadki zgłaszania nieprawidłowości, które nie mieszczą się w tym zakresie. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie (zob. szerzej komentarz do art. 3) i dopuścić, w ramach ogólnej swobody kształtowania struktury organizacyjnej podmiotów prawnych, rozszerzenie za-

kresu ochrony sygnalistów także na obszary niewymienione w ustawie o ochronie sygnalistów.

Art. 2. [Definicje ustawowe]

Ilekcroc w niniejszej ustawie jest mowa o:

- 1) działaniu następczym – należy przez to rozumieć działanie podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia, w szczególności przez postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych;
- 2) działaniu odwetowym – należy przez to rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście;
- 3) informacji o naruszeniu prawa – należy przez to rozumieć informację, 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 ukrycia takiego naruszenia prawa;

Publikacja to pierwszy na rynku komentarz do ustawy o ochronie sygnalistów z 14 czerwca 2024 r. Ustawa implementuje do polskiego prawa unijną dyrektywę i wprowadza po raz pierwszy kompleksowy system ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa.

W przepisach uregulowano m.in.:

- warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- środki ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa;
- zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych;
- warunki i tryb zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu;
- warunki i tryb ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa;
- zadania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa;
- zadania organów publicznych związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa i z podejmowaniem działań następczych.

Książka opracowana przez praktyków, od lat zajmujących się zagadnieniem whistleblowingu (sygnalizowania nieprawidłowości), przeznaczona jest dla osób zaangażowanych w prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających – adwokatów, radców prawnych, prawników in-house, ale także dla compliance officerów, przedstawicieli działów audytu i HR.

Damian Tokarczyk – doktor nauk prawnych, adwokat, specjalista z zakresu prawa karnego i compliance. Został wyróżniony w rankingu Legal 500 (2023) jako rekomendowany prawnik w dziedzinie white collar crime. Prowadzi również wewnętrzne postępowania wyjaśniające i wdraża wewnętrzne regulacje compliance. Autor publikacji naukowych i felietonów prawniczych.

Ewelina Rutkowska – doktor nauk prawnych, adwokat, specjalizuje się w obszarze compliance (w tym prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających) oraz prawie karnym gospodarczym. Certyfikowana Approved Compliance Expert, Approved Compliance Officer oraz Approved Whistleblowing Officer. Członkini Associates Committee w Concilium Global Compliance, Investigations & Defense Network oraz grupy eksperckiej Investigations w Ius Laboris. Rekomendowana prawniczka w rankingu Legal 500 w obszarze white collar crime.



ISBN 978-83-8390-021-6



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)