

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

redakcja naukowa Edyta Bielak-Jomaa
Dominik Lubasz, Joanna Łuczak-Tarka

Edyta Bielak-Jomaa, Aneta Frydrych-Romańska, Jerzy Hajn
Dominik Lubasz, Joanna Łuczak-Tarka, Anna Maciaszczyk
Kinga Majczak-Górecka, Agnieszka Stefańska-Pieczara
Magdalena Sudoł, Magdalena Szczytko-Sołtysiak, Adam Szkurłat
Monika Wojciechowska-Justyna, Michał Żmijewski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

**redakcja naukowa Edyta Bielak-Jomaa
Dominik Lubasz, Joanna Łuczak-Tarka**

Edyta Bielak-Jomaa, Aneta Frydrych-Romańska, Jerzy Hajn
Dominik Lubasz, Joanna Łuczak-Tarka, Anna Maciaszczyk
Kinga Majczak-Górecka, Agnieszka Stefańska-Pieczara
Magdalena Sudoł, Magdalena Szczytko-Sołtysiak, Adam Szkurłat
Monika Wojciechowska-Justyna, Michał Żmijewski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 grudnia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Latos-Miłkowska, prof. Akademii Leona Koźmińskiego

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne komentarze napisali:

Edyta Bielak-Jomaa – art. 2 pkt 1, 6, 17; art. 30–32, 35–37

Aneta Frydrych-Romańska – art. 2 pkt 8, 13; art. 14–17, 20–22

Jerzy Hajn – art. 1; art. 2 pkt 3, 5; art. 3 pkt 1–4; art. 9, 19

Joanna Łuczak-Tarka – art. 2 pkt 7, 9, 15; art. 54, 55, 57

Anna Maciaszczyk – art. 2 pkt 14; art. 6, 7, 45, 51–53

Kinga Majczak-Górecka – art. 8 tezy 8–16, 26–41; art. 27; art. 28 tezy 1–13; art. 44, 46

Agnieszka Stefańska-Pieczara – art. 2 pkt 2; art. 11–13, 18

Magdalena Sudoł – art. 2 pkt 16; art. 3 pkt 5; art. 10, 23–26

Magdalena Szczytko-Sołtysiak – art. 4, 5, 47, 48, 60–64

Adam Szkurłat – art. 2 pkt 10–12; art. 8 tezy 1–7, 17–25, 42–54; art. 28 tezy 14–29; art. 29, 42, 43

Monika Wojciechowska-Justyna – art. 33, 34, 38–41, 49, 50

Monika Wojciechowska-Justyna, Magdalena Sudoł – art. 2 pkt 4

Michał Żmijewski – art. 56, 58, 59

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-186-2

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

Spis treści

Słowo wstępne	9
Wykaz skrótów	11

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów

Rozdział 1. Przepisy ogólne	17
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	17
Art. 2. [Definicje]	21
1. Działanie następcze	22
2. Działanie odwetowe	24
3. Informacja o naruszeniu prawa	27
4. Informacja zwrotna	28
5. Kontekst związany z pracą	32
6. Organ publiczny	34
7. Osoba, której dotyczy zgłoszenie	36
8. Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia	37
9. Osoba powiązana z sygnalistą	39
10. Podmiot prawny	42
11. Podmiot prywatny	43
12. Podmiot publiczny	47
13. Postępowanie prawne	49
14. Ujawnienie publiczne	50
15. Zgłoszenie	51
16. Zgłoszenie wewnętrzne	53
17. Zgłoszenie zewnętrzne	53
Art. 3. [Naruszenie prawa – definicja]	54
1. Wprowadzenie	55
2. Naruszenie prawa na gruncie dyrektywy 2019/1937	55
3. Naruszenie prawa na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów	58

4. Obligatoryjny wykaz naruszeń prawa na gruncie ustawy	59
5. Naruszenia, których zgłaszanie podmiot prawny może dodatkowo przewidzieć	62
Art. 4. [Sygnalista – definicja]	65
Art. 5. [Informacje i naruszenia prawa wyłączone spod przepisów ustawy; podmioty właściwe w zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych dotyczących naruszenia prawa przez służby specjalne]	73
Art. 6. [Warunki objęcia sygnalisty ochroną]	82
Art. 7. [Anonimowe zgłoszenie naruszenia prawa]	90
Art. 8. [Ujawnienie danych osobowych sygnalisty; zasady przetwarzania danych osobowych w związku z przyjęciem zgłoszenia lub podjęciem działań następczych]	94
Art. 9. [Przepisy ustawy a prawa pracowników do konsultacji ze związkami zawodowymi, prawo do zrzeszania się i do zawierania układów zbiorowych]	110
Art. 10. [Relacja między przepisami ustawy a przepisami odrębnych aktów prawnych]	112
Rozdział 2. Zakaz działań odwetowych i środki ochrony	115
Art. 11. [Zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty]	115
Art. 12. [Zakaz podejmowania działań odwetowych w przypadku pracy świadczonej na podstawie stosunku pracy]	121
Art. 13. [Zakaz podejmowania działań odwetowych w przypadku pracy lub usług świadczonych na podstawie innych stosunków prawnych]	126
Art. 14. [Odszkodowanie należne sygnaliście]	128
Art. 15. [Odszkodowanie lub zadośćuczynienie należne od sygnalisty]	135
Art. 16. [Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jako podstawa odpowiedzialności sygnalisty]	141
Art. 17. [Niedopuszczalność zrzeczenia się praw przysługujących sygnaliście]	145
Art. 18. [Wyłączenie postanowień układów zbiorowych pracy, porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalistów]	147
Art. 19. [Nieważność postanowień umów i innych aktów będących podstawą świadczenia pracy, wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalisty]	150
Art. 20. [Nieważność postanowień innych umów i aktów wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalisty]	152
Art. 21. [Stosowanie przepisów rozdziału do osoby lub jednostki pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub powiązanej z sygnalistą]	155

Art. 22. [Stosowanie przepisów rozdziału do przypadków zgłoszeń dokonanych do instytucji, organów lub jednostek UE]	157
Rozdział 3. Zgłoszenia wewnętrzne	159
Art. 23. [Podmioty objęte przepisami rozdziału]	159
Art. 24. [Ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych]	169
Art. 25. [Treść procedury zgłoszeń wewnętrznych]	183
Art. 26. [Sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych]	199
Art. 27. [Obowiązek zapewnienia ochrony poufności tożsamości sygnalisty]	208
Art. 28. [Umowa w sprawie upoważnienia podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych; ustalenie wspólnej procedury zgłoszeń wewnętrznych obejmującej kilka podmiotów]	216
Art. 29. [Rejestr zgłoszeń wewnętrznych]	226
Rozdział 4¹. Zgłoszenia zewnętrzne	235
Art. 30. [Dokonanie zgłoszenia zewnętrznego]	235
Art. 31. [Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych]	240
Art. 32. [Wstępna weryfikacja zgłoszenia zewnętrznego; przekazanie zgłoszenia zewnętrznego do właściwego organu publicznego]	246
Art. 33. [Ustalenie przez organ publiczny procedury zgłoszeń zewnętrznych]	251
Art. 34. [Zadania organu publicznego w ramach procedury zgłoszeń zewnętrznych]	258
Art. 35. [Podanie przez sygnalistę adresu do kontaktu]	271
Art. 36. [Sposoby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych]	273
Art. 37. [Przesłanie sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego]	274
Art. 38. [Wydanie zaświadczenia potwierdzającego ochronę przysługującą sygnaliście]	276
Art. 39. [Przesłanie przez sygnalistę wyjaśnień lub dodatkowych informacji]	280
Art. 40. [Pozostawienie zgłoszenia zewnętrznego bez rozpoznania]	286
Art. 41. [Informacja zwrotna przekazywana sygnaliście]	289
Art. 42. [Kanały komunikacji wykorzystywane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organ publiczny do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych]	294
Art. 43. [Ochrona poufności tożsamości sygnalisty]	304
Art. 44. [Upoważnienie do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji oraz informowania sygnalisty]	309
Art. 45. [Rejestr zgłoszeń zewnętrznych prowadzony przez Rzecznika Praw Obywatelskich]	313

Art. 46. [Rejestr zgłoszeń zewnętrznych prowadzony przez organ publiczny]	316
Art. 47. [Obowiązki sprawozdawcze organów publicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich]	320
Art. 48. [Informacje dla sygnalistów umieszczane na stronach w BIP organów publicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich]	323
Art. 49. [Przegląd procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych]	327
Art. 50. [Uzupełniające stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]	329
Rozdział 5. Ujawnienie publiczne	333
Art. 51. [Warunki objęcia ochroną sygnalisty dokonującego ujawnienia publicznego]	333
Art. 52. [Ocena odpowiedniości działania następczego]	339
Art. 53. [Wyłączenie stosowania przepisów w przypadku przekazania informacji o naruszeniu prawa bezpośrednio do prasy]	341
Rozdział 6. Przepisy karne	345
Art. 54. [Uniemożliwianie lub utrudnianie dokonania zgłoszenia]	345
Art. 55. [Podejmowanie działań odwetowych]	351
Art. 56. [Ujawnienie tożsamości sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą]	356
Art. 57. [Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego pomimo wiedzy o braku naruszenia prawa]	360
Art. 58. [Naruszenie obowiązku ustanowienia procedury zgłoszeń wewnętrznych]	362
Art. 59. [Tryb orzekania]	364
Rozdział 7. Przepisy zmieniające, dostosowujące i przepis końcowy	366
Art. 60. [Zmiany w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich]	366
Art. 61. [Pomoc prawna i poradnictwo prawne]	368
Art. 62. [Sprawozdania za rok 2025]	369
Art. 63. [Termin przekazania pierwszego sprawozdania Parlamentowi i Komisji Europejskiej]	370
Art. 64. [Wejście w życie]	371
Bibliografia	373
Autorzy	385

Słowo wstępne

Potrzeba uchwalenia przepisów dotyczących sygnalistów wynikała z **konieczności implementacji do krajowego porządku prawnego** dyrektywy 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.). Prawodawca europejski zobowiązał państwa członkowskie do przyjęcia stosownych regulacji w dwóch przedziałach czasowych. W odniesieniu do wszystkich podmiotów publicznych oraz wybranych podmiotów prywatnych, tzn. zatrudniających powyżej 250 osób – do 21.12.2021 r., zaś w przypadku podmiotów prywatnych zatrudniających od 50 do 249 osób – do 21.12.2023 r. Niestety, polskiemu ustawodawcy nie udało się dotrzymać żadnego z tych terminów, a komentowaną ustawę o ochronie sygnalistów **uchwalono dopiero z dniem 14.06.2024 r.** Ustawa, co do zasady, weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia, tj. z dniem 25.09.2024 r., z wyjątkiem przepisów rozdziału 4 oraz art. 5 ust. 4, art. 25 ust. 1 pkt 8, które wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 25.12.2024 r.

Przedmiotem oddawanego Czytelnikom do lektury komentarza jest **szczegółowe, kompleksowe omówienie przepisów ustawy** o ochronie sygnalistów, w którym szczególną uwagę poświęcono takim zagadnieniom, jak: wewnętrzna i zewnętrzna procedura naruszeń, ochrona sygnalistów, osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia oraz osób powiązanych z sygnalistą przed działaniami odwetowymi, a także ochrona tożsamości sygnalistów i osób, których zgłoszenie dotyczy. Komentarz jest efektem wspólnego wysiłku **13-osobowego zespołu współautorów** specjalizujących się w tematyce prawa pracy, prawa ochrony danych osobowych, prawa nowoczesnych technologii czy prawie administracyjnym. Dziękujemy im serdecznie za wysiłek i niegasnące zaangażowanie na każdym z etapów tworzenia niniejszej publikacji. Osobne **podziękowania składamy również na ręce Recenzenta,**

Pani dr hab. Moniki Latos-Miłkowskiej, prof. ALK za wszystkie wnikliwe uwagi, które były dla nas niezwykle cenne.

Pragniemy wyrazić nadzieję, że niniejsza publikacja stanie się wartościowym kompendium wiedzy, które przysłuży się wszystkim osobom zainteresowanym problematyką dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa, w szczególności tym, którzy dokonując takich zgłoszeń, działają w dobrej wierze.

Niektóre z postawionych w komentarzu tez może, a wręcz powinno stać się przyczynkiem do dalszej debaty wśród ekspertów – praktyków i przedstawicieli nauki. Stąd też zapraszamy do przesyłania uwag dotyczących zagadnień merytorycznych poruszonych w publikacji na adres jluczak@wpia.uni.lodz.pl. Staną się one cennym źródłem inspiracji do dyskursu, który zobowiązujemy się kontynuować.

Warszawa, listopad 2024 r.

*r. pr. dr Dominik Lubasz
dr Edyta Bielak-Jomaa
dr Joanna Łuczak-Tarka*

Wykaz skrótów

- dyrektywa 2019/1937 – dyrektywa 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.)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego

- przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.n.p.p. – ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1534)
- u.o.d.o. – ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616)
- u.o.s. – ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928)
- u.p.a.p.p. – ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509 ze zm.)
- u.PPK – ustawa z 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 427)
- u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513 ze zm.)
- u.z.n.k. – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)
- u.z.z. – ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854)

Czasopisma i publikatory

- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- HUDOC – baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
- Legalis – System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
- LEX – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer Polska
- MoP – Monitor Prawniczy
- MoPr – Monitor Prawa Pracy
- OSNC – Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- PS – Przegląd Sądowy
- RAiP – Roczniki Administracji i Prawa
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Organy i instytucje

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SR – sąd rejonowy
- TS – Trybunał Sprawiedliwości
- UODO – Urząd Ochrony Danych Osobowych
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

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 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17, Dz.Urz. UE L 347 z 2020 r., s. 1, Dz.Urz. UE L 265 z 2022 r., s. 1 oraz Dz.Urz. UE L 150 z 2023 r., s. 40).

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Jerzy Hajn

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. Ustawa o ochronie sygnalistów implementuje do prawa polskiego dyrektywę 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Przepisy ustawy o ochronie sygnalistów zostały przyjęte ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu implementacji dyrektywy 2019/1937¹, co znalazło konsekwencje w postaci kary finansowej nałożonej na Polskę na mocy wyroku Trybunału Sprawiedliwości².

¹ Do 17.12.2021 r. – art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937.

² Wyrok TS z 25.04.2024 r., C-147/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2024:346.

2. **Ochrona sygnalistów**, o której stanowi dyrektywa 2019/1937, **ma charakter służebny wobec celu, którym jest ochrona interesu publicznego** w drodze poprawy egzekwowania prawa i polityk Unii we wskazanych w tym akcie dziedzinach³. W stanowisku Komisji Europejskiej, poprzedzającym przyjęcie dyrektywy, wskazywano na związek pomiędzy ujawnieniem poważnych przypadków naruszenia unijnych przepisów a ryzykiem, jakie z tego tytułu ponosi osoba zgłaszająca takie naruszenie. Wobec tego **dla podniesienia skuteczności wykrywania działań szkodliwych dla interesu publicznego**, takich jak oszustwa, korupcja, unikanie podatku od osób prawnych czy narażanie na zagrożenia ludzkiego zdrowia i środowiska, **konieczne było zdaniem Komisji przyjęcie regulacji lepiej chroniących sygnalistów**⁴.
3. **Przepisy o ochronie sygnalistów**, takie jak dyrektywa 2019/1937 i ustawa o ochronie sygnalistów, **są istotne także dla ochrony interesu podmiotu prawnego**, którego dotyczą zgłaszane nieprawidłowości. W szczególności sprawna i ciesząca się zaufaniem sygnalistów procedura zgłoszeń wewnętrznych stwarza możliwość zapobiegania nieprawidłowościom lub ich usuwania. Tym samym dobrze funkcjonująca procedura zgłoszeń wewnętrznych pozwala chronić wizerunek i reputację organizacji, stanowiąc tym samym ważny element prowadzonej w niej polityki zgodności (*compliance*)⁵.
4. Mechanizm ochrony sygnalistów funkcjonujący w Unii przed wejściem w życie dyrektywy 2019/1937 ukształtowany był niejednolicie w poszczególnych państwach członkowskich i dziedzinach polityki (zob. motyw 4 dyrektywy 2019/1937). Dlatego, jak wskazano w motywie 5 dyrektywy 2019/1937, **celem dyrektywy było ustanowienie wspólnych norm minimalnych zapewniających sygnalistom skuteczną ochronę**. Powinny one obowiązywać w odniesieniu do aktów i dziedzin polityki, w przypadku których zachodzi

³ Zob. Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023/9, s. 4; por. motyw 3 *in fine* dyrektywy 2019/1937.

⁴ Zob. komunikat prasowy Komisji z 23.04.2018 r. – Ochrona osób sygnalizujących naruszenia – Komisja określa nowe ogólnounijne zasady, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_18_3441 (dostęp: 20.10.2024 r.). Szerzej co do powodów przyjęcia dyrektywy 2019/1937 i wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu UE zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE, 23.04.2018, COM(2018) 214 *final*.

⁵ Por. M. Warchał, *Profilaktyka naruszeń prawa w dobie globalizacji stosunków gospodarczych i przemysłowych* [w:] D. Dörre-Kolasa, P. Galec, M. Warchał, *Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacjach jako realizacja celów dyrektywy o ochronie sygnalistów. Raport z badań, dobre praktyki, rekomendacje dla działań na poziomie krajowym*, Warszawa 2023, s. 36–40.

konieczność poprawy egzekwowania prawa. W przywołanym motywie wskazano także, że „niski poziom zgłaszania naruszeń przez sygnalistów stanowi jeden z kluczowych czynników wywierających wpływ na egzekwowanie prawa” oraz że „naruszenia prawa Unii mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu”⁶.

5. Regulacje UE poprzedzające dyrektywę 2019/1937 zawierają przepisy dotyczące ochrony sygnalistów w niektórych sektorach działalności gospodarczej. Dotyczy to transportu lotniczego⁷, usług finansowych⁸ i zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁹. **Przed przyjęciem dyrektywy 2019/1937 brakowało na szczeblu unijnym regulacji ogólnej ustanawiającej minimalne standardy ochrony sygnalistów.** Należy jednak odnotować, że szeroki podmiotowo zakres ochrony sygnalistów przewiduje art. 5 lit. b dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z 8.06.2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.Urz. UE L 157, s. 1). Przepis ten zachowuje nadal aktualność w wypadku, gdy dana osoba dokonuje zgłoszenia lub ujawnia publicznie informacje zawierające tajemnice przedsiębiorstwa na temat naruszeń nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy 2019/1937 lub gdy nie spełnia innych określonych w niej warunków

⁶ Państwa członkowskie mogą jednakże zdecydować o rozszerzeniu zakresu stosowania ochrony sygnalistów na podstawie przepisów krajowych na inne niż wskazane w dyrektywie dziedziny, o czym mowa w motywie 5 zdanie drugie dyrektywy 2019/1937. Polski ustawodawca skorzystał z tej możliwości, o czym szerzej w komentarzu do art. 3 ust. 2 u.o.s.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z 3.04.2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz.Urz. UE L 122, s. 18, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.Urz. UE L 173, s. 1, ze zm.) i dyrektywa wykonawcza Komisji (UE) 2015/2392 z 17.12.2015 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w odniesieniu do zgłaszania właściwym organom rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń tego rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 332, s. 126).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.05.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.Urz. UE L 141, s. 73, ze zm.).

ochrony (art. 21 ust. 7 akapit drugi dyrektywy 2019/1937). **W prawie polskim ochrona sygnalistów była normowana fragmentarycznie**, głównie w aktach prawnych przyjętych pod wpływem regulacji Unii Europejskiej dla niektórych sektorów działalności gospodarczej (zob. komentarz do art. 10). **Ogólniejsze zasady ochrony sygnalistów formułowano natomiast w orzecznictwie sądowym i doktrynie na gruncie Kodeksu pracy**¹⁰. Z kolei ochrony osoby zgłaszającej naruszenia prawa przed odpowiedzialnością karną poszukiwano w przepisach **prawa karnego i prawa postępowania karnego**¹¹.

6. Zgodnie z komentowanym artykułem **ustawa o ochronie sygnalistów reguluje**:
- 1) warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa (rozdział 1 u.o.s.);
 - 2) środki ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa (rozdział 2 u.o.s.);
 - 3) zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych (rozdział 3 u.o.s.);
 - 4) zasady zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu (rozdział 4 u.o.s.);
 - 5) zasady ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa (rozdział 5 u.o.s.);
 - 6) zadania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa (zob. art. 31 u.o.s.);

¹⁰ Ochrona ta koncentrowała się na określeniu zasad dozwolonej krytyki pracodawcy; zob. szczególnie wyroki SN: z 29.01.1975 r., III PRN 69/74, OSNC 1975/7–8, poz. 124; z 7.12.2006 r., I PK 123/06, OSNP 2008/1–2, poz. 14; z 28.08.2013 r., I PK 48/13, LEX nr 1448689; z 19.03.2014 r., I PK 187/13, OSNP 2015/9, poz. 120; zob. także: A. Drozd, *Dopuszczalna krytyka pracodawcy (przełożonych) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, PiZS 2012/8, s. 23 i n.; M. Madej-Kaleta, *Swoboda wypowiedzi pracowników i ich przedstawicieli w zakładzie pracy* [w:] *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017, s. 454–466; Ł. Bolesta, *Sygnalizacja jako przejaw obowiązku lojalności wobec pracodawcy?*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, sectio G (*Ius*), t. 65, nr 2, Lublin 2018, s. 41 i n.

¹¹ Zob. np. J. Duda, *Wyłączenie odpowiedzialności karnej sygnalisty. Rozważania w kontekście obowiązku implementacji dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii* [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 47 i n.; P. Czarnecki, A. Kluczevska, *Ochrona procesowa i pozaprosesowa sygnalisty w postępowaniu karnym* [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 65 i n. Kompleksowy obraz sytuacji prawnej sygnalistów na gruncie prawa polskiego w okresie poprzedzającym komentowaną ustawę przedstawia D. Skupień, *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* [w:] *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, red. D. Skupień, Łódź–Warszawa 2021, s. 141 i n.

7) zadania organów publicznych związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa i z podejmowaniem działań następczych (zob. art. 34 u.o.s.). Zagadnienia określone w powyższym wyliczeniu są przedmiotem komentarzy do kolejnych przepisów ustawy.

*Edyta Bielak-Jomaa, Aneta Frydrych-Romańska,
Jerzy Hajn, Joanna Łuczak-Tarka, Anna Maciaszczyk,
Agnieszka Stefańska-Pieczara, Magdalena Sudoł,
Adam Szkurłat, Monika Wojciechowska-Justyna*

Art. 2. [Definicje]

Ilekrót 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;
- 4) informacji zwrotnej – należy przez to rozumieć przekazaną sygnaliście informację na temat planowanych lub podjętych działań następczych i powodów takich działań;
- 5) kontekście związanym z pracą – należy przez to rozumieć przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych;
- 6) organie publicznym – należy przez to 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;
- 7) osobie, której dotyczy zgłoszenie – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wskazaną w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako osoba, która

- dopuszcza się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana;
- 8) osobie pomagającej w dokonaniu zgłoszenia – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która pomaga sygnaliście w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna zostać ujawniona;
 - 9) osobie powiązanej z sygnalistą – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która może doświadczyć działań odwetowych, w tym współpracownika lub osobę najbliższą sygnalisty w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17);
 - 10) podmiocie prawnym – należy przez to rozumieć podmiot prywatny lub podmiot publiczny;
 - 11) podmiocie prywatnym – należy przez to rozumieć osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, lub pracodawcę, jeżeli nie są podmiotami publicznymi;
 - 12) podmiocie publicznym – należy przez to rozumieć podmiot wskazany w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1524);
 - 13) postępowaniu prawnym – należy przez to rozumieć postępowanie toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności postępowanie karne, cywilne, administracyjne, dyscyplinarne lub o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo postępowanie toczące się na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności antymobbingowych;
 - 14) ujawnieniu publicznym – należy przez to rozumieć podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej;
 - 15) zgłoszeniu – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne, przekazane zgodnie z wymogami określonymi w ustawie;
 - 16) zgłoszeniu wewnętrznym – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa;
 - 17) zgłoszeniu zewnętrznym – należy przez to rozumieć ustne lub pisemne przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu informacji o naruszeniu prawa.

Edyta Bielak-Jomaa

1. Działanie następcze

1. Pojęcie działań następczych dotyczy czynności podejmowanych zarówno przez podmiot prawa, jak i organ publiczny. Obejmują one wszystkie działania, jakie podmiot prawny lub organ publiczny podejmuje po otrzymaniu zgłoszenia naruszenia prawa. **Celem działań następczych jest** ocena prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu (weryfikacja tych informacji) oraz przeciwdziałanie naruszeniu prawa, które jest przedmiotem zgłoszenia.
2. Jak wskazuje ustawodawca, **działania następcze obejmują:** postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działania 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. Trzeba jednak zaznaczyć, że to wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”. Podmiot prawa lub organ publiczny mogą podejmować inne czynności, jeśli służą one realizacji celu działania następczego.

Pierwszym celem działania następczego jest **ocena prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu**. Weryfikacja zgłoszenia służy ocenie, czy:

- a) zawiera ono podstawowe informacje niezbędne do nadania mu dalszego trybu;
- b) dotyczy informacji o naruszeniu prawa;
- c) pochodzi od osoby mogącej być uznana za sygnalistę;
- d) sygnalista uprawdopodobnił swoje zgłoszenie.

W ramach postępowania wyjaśniającego na podmiotach prawnych ciąży obowiązek potwierdzenia zgłaszającemu przyjęcia zgłoszenia oraz przekazania zgłaszającemu informacji zwrotnej w określonym terminie. Kolejne czynności obejmują identyfikację źródeł niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, ich zgromadzenie i zabezpieczenie, kwalifikację zgłoszenia – ocenę, czy spełnia warunki określone w procedurze, czy też będzie rozpoznawane w innym trybie, np. w postępowaniu antymobbingowym. Następnymi etapami postępowania wyjaśniającego są analiza informacji i danych przekazanych przez sygnalistę, ustalenie na ich podstawie, czy doszło do naruszenia prawa, podejmowanie komunikacji z sygnalistą, występowanie o dodatkowe informacje, ustalenie osób odpowiedzialnych za naruszenia prawa, podejmowanie środków tymczasowych, przygotowywanie rekomendacji dla organizacji, przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnych i przygotowanie wniosków stanowiących podstawę do podejmowania działań następczych.

Efekt postępowania wyjaśniającego może być wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, podjęcie działań 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. Działania następcze mogą obejmować wprowadzenie zmian w procedurach obowiązujących w danej organizacji, wyciągnięcie konsekwencji prawnych wobec osób winnych naruszenia, wdrożenie dodatkowych środków kontrolnych, a także, w niektórych przypadkach, zgłoszenie sprawy do organów zewnętrznych, wniesienie oskarżenia czy wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego¹².

¹² D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX, art. 2, nt 4.

3. Działania następcze obejmują **inne działania w przypadku postępowań wewnętrznych, a inne w przypadku postępowań zewnętrznych**. Rodzaj podejmowanych działań następczych powinien być więc także dostosowany do rodzaju jednostki, która je podejmuje¹³. Działania następcze nie dotyczą więc samych czynności podmiotów prywatnych i organów publicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje zgłoszenia zewnętrzne o naruszeniach prawa, dokonuje ich wstępnej weryfikacji i przekazuje je organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych. Wstępna weryfikacja obejmuje ustalenie, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, oraz zidentyfikowanie organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. Po dokonaniu wstępnej weryfikacji i ocenie, że zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa, RPO przekazuje zgłoszenie organowi właściwemu do podjęcia działań następczych.
4. W przypadku organów publicznych działania następcze obejmują przede wszystkim skorzystanie z nadanych im uprawnień: przeprowadzenie kontroli przestrzegania prawa¹⁴, wszczęcie postępowania administracyjnego, karnego czy podjęcie innych działań wynikających z kompetencji tych organów.

Agnieszka Stefańska-Pieczara

2. Działanie odwetowe

5. W komentowanym art. 2 pkt 2 u.o.s. została wskazana definicja legalna działań odwetowych. Przez **działania odwetowe** należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działania lub zaniechania w kontekście związanym z pracą, które są spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które naruszają lub mogą naruszyć prawo sygnalisty lub wyrządzają lub mogą wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowania przeciwko sygnaliście. Polski ustawodawca **wzorował się na definicji zawartej w art. 5 pkt 11 dyrektywy 2019/1937**, jednak zastosował pewne odrębności, rozszerzając jej znaczenie poprzez rozbudowanie katalogu o naruszenie lub możliwość naruszenia praw sygnalisty. Nadto katalog został także poszerzony o bezpodstawne inicjowanie postępowania przeciwko sygnaliście. Powyższe **znajduje swoje uzasadnienie w motywie 44 dyrektywy 2019/1937**, zgodnie

¹³ P. Nowak [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2024, art. 2, nt 13.

¹⁴ D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 3.

z brzmieniem którego definicja działań odwetowych powinna być jak najszersza, a sygnalista powinien zyskać ochronę nie tylko przed działaniami odwetowymi w kontekście związanym z pracą, lecz także przed wszelkimi postępowaniami, które można uznać za odwetowe, a które nie zostały podjęte w kontekście związanym z pracą.

6. Komentowany przepis wskazuje na **działania lub zaniechania podjęte w kontekście związanym z pracą**. To pojemne pojęcie również zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie sygnalistów (zob. art. 2 pkt 5 u.o.s.). Należy przez nie rozumieć przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych. Szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 2 pkt 5 u.o.s.
7. Jak wynika z samego tytułu ustawy, jej nadrzędną rolą jest ochrona sygnalistów. Zgodnie z motywem 87 dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie powinny zapewnić osobom, które odważą się dokonać zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, ochronę przed wszelkimi działaniami odwetowymi podejmowanymi względem sygnalisty przez podmioty, z którymi sygnaliści pozostają w stosunku zależności. Przez działania odwetowe należy rozumieć wszelkie działania lub zaniechania, bezpośrednie lub pośrednie, w wyniku których doszło do pogorszenia sytuacji sygnalisty. **Nie jest wobec tego konieczne poniesienie szkody** w rozumieniu uszczerbku na dobrach sygnalisty¹⁵. Wystarczy samo prawdopodobieństwo wystąpienia szkody lub krzywdy¹⁶. Taka interpretacja jest zgodna z duchem dyrektywy 2019/1937 i pozwala na **obronę sygnalisty w zakresie miękkich działań**, jakie względem niego mogą być podejmowane np. przez pracodawcę, a które w bezpośredni sposób nie są jednoznacznie łatwe do oceny.
8. Warunkiem koniecznym do uznania danego działania lub zaniechania za odwetowe jest **wystąpienie związku przyczynowo-skutkowego** pomiędzy zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym a danym działaniem pogarszającym

¹⁵ Ł. Pisarczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, Warszawa 2024, art. 2, nb 15.

¹⁶ Zob. P. Nowak, A. Sobczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebra, J.G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2024, Legalis, art. 2, nt 21.

sytuację sygnalisty¹⁷. Przykładem działania odwetowego wymienionego wprost w definicji jest podejmowanie nieuzasadnionych postępowań względem sygnalisty. Wobec braku odniesienia do konkretnej procedury należy uznać, że każde inicjowanie postępowania względem sygnalisty może być takim działaniem, także np. działania w postaci planów naprawczych zastosowane względem pracownika sygnalisty, które nie znajdują rzeczywistego oparcia w obiektywnych przesłankach.

9. W art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 2 u.o.s. wskazane zostały **przykłady działań odwetowych**, co jest zgodne z duchem dyrektywy 2019/1937. Mając na uwadze, że katalog ten nie jest zamknięty, należy pamiętać, że działaniem odwetowym jest każde działanie mieszczące się w omawianej definicji. Z tego powodu konieczne będzie każdorazowa zindywidualizowana ocena konkretnego działania oraz jego klasyfikacja jako odwetowego. Katalog działań odwetowych na gruncie prawa pracy jest łatwiejszy do zdefiniowania i z tego względu bardziej oczywisty¹⁸. Na gruncie prawa pracy od dawna istnieją regulacje zakazujące nierównego traktowania pracowników, które można odnieść także do sygnalistów¹⁹. Wskazane w art. 12 u.o.s. działania odwetowe stosuje się odpowiednio w przypadku sygnalistów będących osobami zatrudnionymi na podstawie innego niż stosunek pracy stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji lub służby. Niemniej należy pamiętać o pewnych faktycznych odrębnościach, którymi niewątpliwie różni się stosunek pracy od innych stosunków cywilnoprawnych. Chociaż trzeba przyznać, że na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów podmioty wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy zyskały ochronę zbliżoną do tej, z jakiej korzystają pracownicy. W art. 13 ust. 2 u.o.s. wskazany został dodatkowo otwarty katalog działań odwetowych, które mogą być wymierzone w sygnalistę prowadzącego działalność gospodarczą. Szerzej zob. komentarz do art. 13 u.o.s.

¹⁷ Zob. D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 6.

¹⁸ M. Stanecki, *Sygnalista* [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak, Warszawa 2024, Legalis, pkt 7.

¹⁹ Ł. Łąguna, *Wpływ Dyrektywy o ochronie sygnalistów na prawa i obowiązki pracodawcy*, „Młoda Palestra” 2023/4, s. 92, Legalis.

Jerzy Hajn

3. Informacja o naruszeniu prawa

10. Komentowany przepis implementuje art. 5 pkt 2 dyrektywy 2019/1937, który stanowi, że: „«informacje na temat naruszeń» oznaczają **informacje, w tym uzasadnione podejrzenie, dotyczące zaistniałych lub potencjalnych naruszeń**, do których doszło lub prawdopodobnie dojdzie **w organizacji, w której osoba zgłaszająca pracuje lub pracowała**, lub **w innej organizacji**, z którą osoba dokonująca zgłoszenia **utrzymuje lub utrzymywała kontakt w kontekście wykonywanej pracy**, lub dotyczące **prób ukrycia** takich naruszeń”.
11. Zgłoszenie lub ujawnienie informacji uprawnia sygnalistę do **ochrony przewidzianej przez ustawę o ochronie sygnalistów**, jeśli informacja dotyczy naruszenia prawa w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.o.s. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.o.s. ochroną może też być objęte zgłoszenie (tylko w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych) informacji o naruszeniach obowiązujących w podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych (zob. komentarz do art. 3).
12. Zgodnie z omawianym przepisem pojęcie informacji obejmuje nie tylko informacje niezbędne do ujawnienia **naruszeń, które już miały miejsce**, lecz także dotyczące uzasadnionego **podejrzenia zaistnienia lub potencjalnego wystąpienia naruszenia**. Przedmiotem informacji mogą więc być także **naruszenia, których jeszcze nie popełniono**, ale istnieje duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia (zob. motyw 43 dyrektywy 2019/1937). Informacja może też dotyczyć **próby ukrycia naruszenia prawa**. Sygnalista powinien mieć uzasadnione podstawy, aby sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego (art. 6 u.o.s.). Sformułowania „uzasadnione podejrzenie” oraz „uzasadnione podstawy, aby sądzić” należy rozumieć **w sposób obiektywny**, tzn. odnosić je do osądu, jaki przyjąłby rozsądny obserwator znajdujący się w sytuacji sygnalisty, tj. np. zajmujący porównywalne stanowisko i mający porównywalną wiedzę i doświadczenie²⁰.

²⁰ Tak np. D. Lewis, *The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?*, „E-Journal of International and Comparative Labour Studies” 2020/1, s. 7; Z. Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?* [w:] *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, red. D. Skupień, Łódź–Warszawa 2021, s. 34.

13. Informacja w rozumieniu komentowanego przepisu **powinna dotyczyć naruszenia prawa**, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w **podmiocie prawnym, w którym sygnalista pracuje lub pracował** na podstawie umowy o pracę lub innej umowy o świadczenie pracy. Może też być informacją uzyskaną w procesie rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy, bez względu na to, czy doszło do jej zawarcia.
14. Analogiczne do wyżej opisanych zasady odnoszą się do informacji o naruszeniach w **innym podmiocie prawnym, z którym sygnalista utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą** (zob. komentarz do art. 2 pkt 5).

Monika Wojciechowska-Justyna, Magdalena Sudół

4. Informacja zwrotna

15. Komentowana regulacja wskazuje na **zakres informacji**, jakie po rozpoznaniu zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego, odpowiednio przez podmiot prawny lub organ publiczny, **przekazane zostać powinny sygnaliście**. Ustawodawca odwołał się tutaj do działań następczych, które zostały podjęte lub są dopiero planowane oraz powodów takich działań. W procesie zgłoszenia naruszenia prawa sygnalista uprawniony jest do otrzymania dwóch rodzajów informacji: najpierw potwierdzającej przyjęcie zgłoszenia, a następnie w terminie określonym w ustawie, o którym mowa poniżej, sygnalista powinien otrzymać informację zwrotną. Informacja zwrotna w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów **nie jest informacją o potwierdzeniu przyjęcia zgłoszenia**²¹.
16. Omawiana definicja została właściwie wprost przeniesiona z art. 5 pkt 13 dyrektywy 2019/1937. Jej interpretacji można się natomiast doszukiwać w motywie 66 tej samej regulacji, w myśl którego: „Właściwe organy powinny również przekazywać osobie dokonującej zgłoszenia informacje zwrotne na temat planowanych lub podjętych działań następczych, na przykład **przekazania sprawy do innego organu, zakończenia procedury z powodu braku wystarczających dowodów lub z innych powodów, wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz ewentualnie na temat dokonanych w jego toku ustaleń i środków podjętych w celu zaradzenia podniesionej kwestii, a także na temat powodów dokonania wyboru takich działań następczych**”.

²¹ Por. D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 8.

17. W uzasadnieniu do projektu komentowanej ustawy wskazano natomiast, że **możliwość monitorowania toku sprawy będzie bezpośrednim uprawnieniem sygnalisty**, który poprzez otrzymanie informacji zwrotnej uzyska **możliwość dokonania oceny, czy zgłoszenie wewnętrzne lub zewnętrzne spowodowało właściwą reakcję** – odpowiednio – podmiotu prawnego lub organu publicznego²². Jak wyjaśniono również, obowiązek przekazania sygnaliście informacji zwrotnej nie będzie dotyczyć sytuacji, gdy zgłoszenie dokonane zostało anonimowo: „Zważywszy, iż przepisy projektowanej ustawy nie będą przewidywały obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych, w celu skutecznego podjęcia działań następczych oraz przekazania informacji zwrotnej sygnalista będzie musiał podać adres korespondencyjny lub adres poczty elektronicznej, zaś w przypadku, w którym w zgłoszeniu nie zostanie wskazany adresu do kontaktu i nie będzie możliwe ustalenie tego adresu, organ publiczny zostanie zwolniony z obowiązków informacyjnych, przewidzianych w ustawie wobec sygnalisty (projektowany art. 35 ust. 2). W przypadku rozpatrywania zgłoszeń anonimowych nie będzie możliwe przekazanie informacji zwrotnej, chyba że kanał zgłoszeń przewiduje anonimowy kontakt z sygnalistą”²³.
18. **Ratio legis** informowania sygnalisty o podjętych działaniach ma na celu zatem umożliwienie sygnalistom zweryfikowania, czy zgłoszenie zostało odpowiednio zweryfikowane oraz jaki jest wynik działań podmiotu prowadzącego działania następcze. Jak podkreślają również trafnie P. Nowak i A. Sobczyk, informacja zwrotna ma na celu przekonanie osób mających informacje o naruszeniach prawa o celowości dokonywania zgłoszeń poprzez wyposażenie ich w gwarancję uzyskania informacji o rezultatach postępowania zainicjowanego ich zgłoszeniem. Jak argumentowali dalej autorzy, celem tej instytucji jest **społeczna kontrola** nad wykonywaniem zadań przez organy zakładowe i publiczne²⁴. Ponadto udzielenie informacji zwrotnej przez podmiot prawny i organ publiczny mają znaczenie dla **objęcia ochroną sygnalisty dokonującego ujawnienia publicznego** (szerzej zob. komentarz do art. 51). Brak otrzymania informacji zwrotnej lub nieodpowiednie działania następcze skutkować mogą skorzystaniem przez sygnalistę z możliwości ujawnienia publicznego zgłoszenia. W świetle powyższego sygnalista, otrzymując informację zwrotną, ocenia,

²² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, X kadencja, druk sejm. nr 317, s. 18.

²³ Uzasadnienie..., s. 59.

²⁴ Por. P. Nowak, A. Sobczyk [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J.G. Firlus, M. Iwański, art. 2.

czy podmiot prawny lub organ publiczny podjęli odpowiednie działania następcze. Dlatego ważne jest, aby informacja zwrotna była skonkretyzowana²⁵.

19. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 u.o.s. w pojęciu działań następczych mieszczą się działania 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:
- a) **postępowanie wyjaśniające,**
 - b) **wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego,**
 - c) **wniesienie oskarżenia,**
 - d) **działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub**
 - e) **zamknięcie procedury** realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych.

Ponieważ katalog powyższych czynności jest otwarty (szerzej zob. komentarz do art. 2 pkt 1), sygnalista może otrzymać informacje o innych działaniach następczych niż te wymienione w przepisie. Ponadto sygnalista powinien otrzymać **informację o najistotniejszych czynnościach, jakie na skutek zgłoszenia zostały zrealizowane lub mają zostać zrealizowane w dalszej kolejności**. Podmiot prawny nie ma przy tym obowiązku szczegółowego raportowania sygnaliście każdej czynności podjętej w ramach działania następczego.

20. Przepisy **nie regulują formy udzielenia informacji zwrotnej**. Dla celów dowodowych, w tym dotyczących wykazania zachowania ustawowych terminów na przekazanie informacji, warto udzielać informacji w formie pisemnej lub dokumentowej. Informacja zwrotna powinna zawierać co najmniej informacje na temat:
- a) **planowanych lub podjętych działań,**
 - b) **powodów ww. działań.**
21. Ponieważ niektóre zgłoszenia wymagać mogą długotrwałych i skomplikowanych dochodzeń (np. audytów), warto zwrócić uwagę, że termin na przekazanie informacji zwrotnej (art. 25 ust. 1 pkt 5 oraz art. 41 ust. 2 u.o.s.) **nie jest równoznaczny z terminem, w którym powinny zakończyć się działania następcze**. Działania następcze mogą trwać po przekazaniu informacji

²⁵ Por. B. Lenart, *Obowiązki pracodawcy po otrzymaniu zgłoszenia od sygnalisty*, Legalis 2024.

zwrotnej – wówczas należy wskazać adekwatne działania planowane oraz powody, dla których nie udało się zakończyć prowadzenia działań następczych na dzień przygotowania informacji zwrotnej. Podobne zapatrywanie przedstawiła M. Brzostek-Kleszcz, która w takiej sytuacji uznała, że „wystarczające będzie – np. w przypadku skomplikowanego stanu faktycznego, konieczności podjęcia szeregu działań wyjaśniających czy chociażby przedłużającej się korespondencji z sygnalistą w celu uzyskania informacji dodatkowych – przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej o planowanych działaniach następczych”²⁶.

22. Jak trafnie zauważa Ł. Pisarczyk²⁷, informowanie o ostatecznym wyniku postępowania wyjaśniającego nie powinno mieć wpływu na mające zastosowanie przepisy UE, w tym przepisy przewidujące ewentualne **ograniczenia w zakresie publikowania decyzji** w dziedzinie przepisów dotyczących sektora finansowego czy podatkowego.
23. Jak wspomniano powyżej, zarówno podmioty prawne przyjmujące zgłoszenia wewnętrzne, jak i organy publiczne, do których trafiać mają zgłoszenia zewnętrzne, ograniczone zostały **terminami ustawowymi**, w których informacja zwrotna powinna trafić do sygnalisty. W przypadku zgłoszeń wewnętrznych maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej nie może przekraczać trzech miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego lub – w przypadku nieprzekazania potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego – trzech miesięcy od upływu siedmiu dni od dnia jego dokonania (art. 25 ust. 1 pkt 7 u.o.s.). Natomiast organy publiczne po otrzymaniu zgłoszenia zewnętrznego mają od momentu jego przyjęcia czas nieprzekraczający trzech miesięcy na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej (art. 41 ust. 1 u.o.s.). W tym miejscu pojawia się istotna różnica w procedowaniu zgłoszeń przez podmioty prawne względem działań podejmowanych przez organy publiczne. Te drugie mają bowiem możliwość przedłużenia terminu na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej do sześciu miesięcy od dnia przyjęcia zgłoszenie zewnętrznego. Warunkiem jest tutaj wystąpienie uzasadnionego przypadku oraz poinformowanie o tym sygnalisty przed upływem terminu pierwotnego, tj. trzech miesięcy (art. 41 ust. 2 u.o.s.).

²⁶ M. Brzostek-Kleszcz, *Obligatoryjne i fakultatywne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz sposoby ich przekazywania* [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak, Warszawa 2024, Legalis, pkt 4.1.

²⁷ Ł. Pisarczyk [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, art. 2, nb 14.

Jerzy Hajn

5. Kontekst związany z pracą

24. Komentowany przepis ustawy implementuje art. 5 pkt 9 dyrektywy 2019/1937.
25. Główne problemy związane z wykładnią tego przepisu dotyczą dwóch kwestii. Pierwszą z nich jest treść pojęcia kontekstu związanego z pracą, drugą – temporalny zakres stosowania tego pojęcia.
26. Treść rozważanego pojęcia została syntetycznie zdefiniowana w powołanym **wyżej art. 5 pkt 9 dyrektywy 2019/1937**, który stanowi, że: „kontekst związany z pracą» oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – osoby uzyskują informacje na temat naruszeń i mogłyby doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji”. Ustawa o ochronie sygnalistów w omawianym przepisie art. 2 pkt 5 przyjmuje technikę enumeratywnego wyliczenia stosunków prawnych, w ramach których w związku z wykonywaniem pracy dana osoba uzyskuje informację, której ujawnienie mogłoby ją narazić na działania odwetowe. Pomimo przyjęcia takiej techniki należy uznać, że rozważany przepis ustawy powinien być interpretowany w sposób pozwalający objąć zakresem pojęcia kontekstu związanego z pracą wszelkie działania związane z pracą, nawet gdyby jakieś działania nie mieściły się w zamkniętym katalogu działań określonym w drodze literalnej wykładni tego przepisu. W przeciwnym razie mogłoby dojść do naruszenia zasady korzystności, ustanowionej w art. 25 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy jedynie **przepisy korzystniejsze** dla praw osób dokonujących zgłoszenia niż przepisy ustanowione w dyrektywie. Za taką wykładnią przemawiają też wyjaśnienia zawarte w preambule dyrektywy 2019/1937. W szczególności w motywie 37 wskazano, że skuteczne egzekwowanie prawa Unii wymaga przyznania ochrony najszerszemu możliwemu zakresowi kategorii osób, które dysponują – niezależnie od tego, czy są obywatelami Unii, czy też obywatelami państwa trzeciego – z racji prowadzonej przez nie działalności zawodowej (w wersji angielskiej: *by virtue of their work-related activities*), bez względu na charakter tej działalności i niezależnie od pobierania wynagrodzenia z tytułu jej prowadzenia, **bezpośrednim dostępem** (ang. *privileged access*) **do informacji o naruszeniach**, których ujawnienie leży w interesie publicznym i za których zgłoszenie mogą doświadczyć działań odwetowych. Poza tym potrzeba objęcia danej osoby ochroną powinna być ustalana na podstawie wszystkich istotnych

okoliczności danej sprawy, a nie tylko na podstawie charakteru relacji łączącej strony, tak aby **zapewnić ochronę wszystkim osobom powiązanym**, w szerokim znaczeniu, z organizacją, w której doszło do naruszenia.

27. Pojęcie kontekstu związanego z pracą służy **określeniu sygnalisty**, zdefiniowanego w art. 4 u.o.s. jako osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. W ust. 1 unormowanie to zawiera przykładową listę kategorii osób fizycznych, które potencjalnie mogą być sygnalistami, jeśli uzyskają informacje o naruszeniu prawa. Niemniej jednak już to wyliczenie, obejmujące pracowników, pracowników tymczasowych, osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedsiębiorców, prokurentów, akcjonariuszy, wspólników, członków organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, osoby świadczące pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy, stażystów, wolontariuszy, praktykantów, funkcjonariuszy i żołnierzy, daje obraz **szerokiego zakresu pojęcia kontekstu związanego z pracą**. Krąg osób objętych art. 4 ust. 1 u.o.s. uzupełnia art. 4 ust. 2 u.o.s., który stanowi, że ustawę o ochronie sygnalistów stosuje się do objętych ust. 1 osób, które w kontekście związanym z pracą zgłosiły lub ujawniły publicznie naruszenie prawa przed nawiązaniem lub po ustaniu stosunku prawnego lub wykonywania funkcji związanej z pracą (zob. komentarz do art. 4).
28. Pojęcie kontekstu związanego z pracą służy również **objęciu ochroną** przed odwetem **osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia** oraz **osób powiązanych** z sygnalistą (art. 2 pkt 8 i 9 u.o.s. oraz art. 4 ust. 4 lit. a i b dyrektywy 2019/1937).
29. Rozważane pojęcie ma również istotne znaczenie dla określenia **zakazanych form odwetu** przykładowo wymienionych w art. 12 i 13 u.o.s. Zgodnie z motywem 44 dyrektywy 2019/1937 skuteczna ochrona sygnalistów wymaga **szerokiej definicji działań odwetowych**, obejmującej **wszelkie działania lub zaniechania** mające miejsce **w kontekście związanym z pracą**, które przynoszą tym osobom **szkodę**. W preambule wskazano również, że: „Osobom dokonującym zgłoszenia należy zapewnić **ochronę przed wszelkimi formami działań odwetowych** – zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich – **podejmowanych lub tolerowanych przez pracodawcę**, klienta lub usługobiorcę oraz osoby pracujące dla niego lub działające w jego imieniu, w tym współpracowników i kierowników w tej samej organizacji lub innych organizacjach, z którymi osoba dokonująca zgłoszenia

kontaktuje się w kontekście związanym z pracą, lub formami działań odwetowych, do których oni zachęcają” (motyw 87 dyrektywy 2019/1937).

30. Jak wskazano na wstępie, drugim istotnym problemem związanym z wykładnią art. 2 pkt 5 u.o.s. jest **określenie temporalnego zakresu stosowania** pojęcia kontekstu związanego z pracą. Należy zauważyć, że zgodnie z komentowanym przepisem przez kontekst związany z pracą należy rozumieć **przeszłe, obecne lub przyszłe działania** związane z wykonywaniem pracy lub pełnieniem funkcji lub służby. Z kolei w implementowanym przez ten przepis art. 5 pkt 9 dyrektywy 2019/1937 **w polskiej wersji językowej kontekst związany z pracą oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą**. Jeszcze bardziej sprawę tę komplikuje odczytanie np. angielskiej, francuskiej i niemieckiej wersji wymienionego przepisu dyrektywy, zgodnie z którymi kontekst związany z pracą oznacza **obecne i przeszłe działania, co wydaje się najbardziej logiczne i zgodne z celem dyrektywy**. Kwestii tej nie wyjaśniono jednak w uzasadnieniu projektu ustawy. Stąd też wskazane rozbieżności uzasadniają wątpliwość co do poprawności rozszerzenia w polskiej wersji dyrektywy oraz w komentowanym art. 2 pkt 5 pojęcia kontekstu związanego z pracą o przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy lub pełnieniem funkcji lub służby. Wskazane rozbieżności powinny zostać wyjaśnione w orzecznictwie sądowym, w tym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Edyta Bielak-Jomaa

6. Organ publiczny

31. **Organ administracji publicznej**, w sensie podmiotowym, jest zasadniczą jednostką składową administracji, która:
- a) stanowi wyodrębnioną organizacyjnie część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany;
 - b) działa w imieniu i na rachunek państwa;
 - c) z reguły jest uprawniona do stosowania środków władczych²⁸.
32. **Naczelne organy administracji rządowej** to organy, które wchodzą w skład Rady Ministrów. W doktrynie przyjęto następujące cechy wyróżniające organy naczelne²⁹:

²⁸ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 156–157.

²⁹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 170.

- a) powoływane są przez Prezydenta RP;
 - b) obejmują swą właściwością miejscową obszar całego państwa;
 - c) są organami zwierzchnimi wobec pozostałych organów w strukturze administracji rządowej.
33. **Centralne urzędy administracji rządowej** to organy, których właściwość miejscowa także obejmuje obszar całego państwa. Centralne organy administracji rządowej podporządkowane są organom naczelnym oraz nie wchodzi w skład Rady Ministrów.
34. W skład **naczelnych i centralnych organów administracji rządowej** wchodzi m.in. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wiceprezisi Rady Ministrów, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Krajowa Rada Sądownictwa, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Państwowa Komisja Wyborcza, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Głównego Urzędu Miar, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców.
35. **Organy terenowe administracji rządowej** tworzą:
- a) organy administracji zespolonej – podlegają wojewodzie, działają w granicach województwa, np. kurator oświaty, komendant wojewódzkiej Policji, wojewódzki inspektor farmaceutyczny, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, wojewódzki inspektor sanitarny, wojewódzki konserwator zabytków;
 - b) organy administracji niezespolonej – podlegają organowi naczelnemu lub centralnemu, są wyłączone spod władzy wojewody, np. szef wojskowego

centrum rekrutacji, komendant oddziału Straży Granicznej, dyrektor urzędu górniczego, naczelnik urzędu skarbowego i dyrektor izby administracji skarbowej.

36. **Organy jednostek samorządu terytorialnego** obejmują wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, starostów i marszałków sejmików wojewódzkich, rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie.
37. **Inne organy państwowe oraz inne podmioty** wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej to organy właściwe do podejmowania działań następczych w obszarze wskazanym w art. 3 ust. 1 u.o.s. (m.in. inne niż wskazane wyżej jednostki urzędów, straży i inspekcji).

Joanna Łuczak-Tarka

7. Osoba, której dotyczy zgłoszenie

38. Definicja osoby, której dotyczy zgłoszenie, przyjęta na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów w dużej mierze stanowi powtórzenie tej z art. 5 pkt 10 dyrektywy 2019/1937. Z aprobatą przyjąć należy zabieg polskiego ustawodawcy, który określając w definicji legalnej zakres analizowanego pojęcia, **uwzględnił w nim również jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną**, mimo że prawodawca europejski we wskazanym powyżej przepisie posłużył się sformułowaniem „*natural or legal person*”. Z uwagi na specyfikę konstrukcji osoby prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, przyjętej na gruncie prawa polskiego, implementacja dyrektywy 2019/1937 wymagała więc uzupełnienia treści normatywnej. Ostatecznie zatem katalog podmiotów, które z uwagi na kryterium zdolności prawnej mogą być uznane za osobę, której dotyczy zgłoszenie, ma charakter wyczerpujący i zamknięty.
39. Warunkiem uznania jednego z podmiotów wymienionych w treści analizowanego przepisu za podmiot, którego dotyczy zgłoszenie, jest **wskazanie go w zgłoszeniu** – odpowiednio wewnętrznym bądź zewnętrznym – lub ujawnieniu publicznym jako osoby, która dopuściła się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana. Uznać należy, że wskazanie to może się odbywać zarówno poprzez wymienienie jej imienia i nazwiska, jak i podanie danych, które pozwolą na jednoznaczne ustalenie jej tożsamości czy identyfikację jako podmiotu niebędącego osobą fizyczną.

40. Zdefiniowanie osoby, której dotyczy zgłoszenie, w sposób pośredni, tzn. poprzez **powiązanie z osobą, która dopuściła się naruszenia prawa**, nastrocza dużych problemów interpretacyjnych. Niejasny jest bowiem charakter relacji wyrażonej w postaci takiego powiązania – czy np. może ona mieć charakter nieformalny, czy jedynie formalny, czy może mieć charakter czasowy, czy też winna być trwała itd.
41. W literaturze zwraca się uwagę na **pominięcie w definiowanym pojęciu członu bezpośrednio odnoszącego się do ujawnienia publicznego**³⁰. W istocie art. 2 pkt 7 u.o.s. stanowi nie tylko o osobie, której dotyczy zgłoszenie, lecz także o osobie, której dotyczy ujawnienie publiczne. Fakt ten nie niesie jednak ze sobą żadnych istotnych implikacji.

Aneta Frydrych-Romańska

8. Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia

42. **Przepis stanowi implementację art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/1937**, zgodnie z którym „w stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia określone w rozdziale VI stosuje się również do:
- osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia,
 - osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; oraz
 - podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą”.
43. Za osobę pomagającą w dokonaniu zgłoszenia należy uznawać **każdą osobę, która udziela sygnaliście w jakimkolwiek stopniu wsparcia**, zarówno o charakterze formalnym, jak i nieformalnym, w związku z dokonaniem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Na gruncie komentowanego przepisu określenie „pomaga” należy interpretować **szeroko**, tj. uznając, że dotyczy to każdej osoby, której działania jakkolwiek ułatwiają sygnaliście dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego bądź stanowią dla sygnalisty wsparcie

³⁰ Ł. Pisarczyk [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, art. 2, nb 11; D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 14.

w ich dokonaniu. Przykładowo przejawem pomocy może być udzielenie sygnaliście niezbędnych informacji czy wyjaśnień³¹, ale też udzielenie wsparcia psychicznego (np. polegającego na pomocy w podjęciu decyzji o dokonaniu zgłoszenia). Pomoc może mieć również charakter sformalizowany, wynikający z obowiązujących w danej organizacji procedur czy polityk³². Należy jednak zaznaczyć, że opisane w niniejszej tezie przykłady będą trafne, o ile wsparcie to odbywać się będzie w kontekście związanym z pracą.

44. Osoba pomagająca to osoba, która udziela wsparcia **w kontekście związanym z pracą**. Powyższe oznacza, że zakresem tego pojęcia **nie będą objęte osoby niezwiązane z organizacją**, choćby stanowiły one wsparcie dla sygnalisty w dokonaniu zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Regulacja ta dotyczy osób, które są związane zawodowo z pracodawcą, klientem lub usługobiorcą osoby dokonującej zgłoszenia (motyw 41 dyrektywy 2019/1937).

Ponadto wskazać należy, że pomoc udzielaną przez tę osobę należy rozumieć szeroko, tzn. nie odnosi się ona wyłącznie do czynności technicznych związanych z dokonaniem zgłoszenia (np. sporządzenie odpowiedniego pisma), lecz obejmuje szerszy zakres wsparcia (np. zebranie materiału dowodowego). Za takim rozumieniem przepisu przemawia motyw 41 dyrektywy 2019/1937, zgodnie z którym ochronie podlegać ma także osoba **udzielająca porad i wsparcia**³³.

Słusznie podnosi się w doktrynie, że status osoby pomagającej ma charakter wtórny względem uzyskania statusu sygnalisty przez osobę, której pomocy udzielono. Należy przez to rozumieć, że jeżeli osoba pomagająca udzieli pomocy, a następnie odbiorca tej pomocy finalnie nie dokona zgłoszenia i nie uzyska statusu sygnalisty, wówczas również osoba udzielająca pomocy nie uzyska ochrony przewidzianej przez komentowaną ustawę dla osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia³⁴.

45. Przepis zakłada, że ma to być osoba, której **pomoc nie powinna zostać ujawniona**. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu do ustawy nie przybliżył jak należy powyższą przesłankę rozumieć. Należy przyjąć, że jest to osoba, która z uwagi na swój udział w procesie zgłaszania lub ujawnienia publicznego zasługuje na poufność, bowiem w razie jej ujawnienia mogłaby stać się ofiarą

³¹ Ł. Pisarczyk [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Ryłski, art. 2, nb 12.

³² D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 15.

³³ P. Nowak, A. Sobczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J.G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2024, art. 2, pkt IX.4.

³⁴ P. Nowak, A. Sobczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J.G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2024, art. 2, pkt IX.5.

działań odwetowych³⁵. Należy przez to rozumieć, że do osoby tej zastosowanie będą miały m.in. przepisy art. 8, 27, 43 czy 56 u.o.s.

Joanna Łuczak-Tarka

9. Osoba powiązana z sygnalistą

46. Pojęciu osoby powiązanej z sygnalistą odpowiada na gruncie dyrektywy 2019/1937 pojęcie osoby trzeciej powiązanej z osobą dokonującą zgłoszenia, która została scharakteryzowana jako mogąca doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownik lub krewny osoby dokonującej zgłoszenia (art. 4 ust. 4 lit. b dyrektywy 2019/1937). Stwierdzić zatem należy, że poza drobnymi różnicami terminologicznymi wynikającymi z różnic w wersjach językowych tłumaczenia dyrektywy 2019/1937 i koniecznością uwzględnienia istniejących już w polskim porządku prawnym terminów pojęcia te są **znaczeniowo tożsame**.
47. Wprowadzenie do ustawy o ochronie sygnalistów **definicji legalnej pojęcia osoby powiązanej z sygnalistą** było konieczne dla zapewnienia ich skutecznej ochrony przed działaniami odwetowymi. Podkreślić przy tym należy, że ustawa ten sam zakres ochrony przed negatywnymi konsekwencjami dokonania w dobrej wierze zgłoszenia naruszenia prawa przyznaje sygnaliście, osobie z nią powiązanej, jak też osobie pomagającej w dokonaniu zgłoszenia (szerzej zob. komentarz do przepisów rozdziału 2 u.o.s.). Podejmowanie działań odwetowych wobec którejkolwiek z tych osób stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch, a jeżeli sprawca działa uporczywie – karą pozbawienia wolności do lat trzech.
48. Osobą powiązaną z sygnalistą jest oczywiście **osoba fizyczna**, przy czym kwestia jej wieku, zdolności do czynności prawnych czy obywatelstwa nie jest istotna z punktu widzenia zaliczenia jej do kategorii osób podlegających na gruncie ustawy szczególnej ochronie.
49. Konstruując definicję osoby powiązanej z sygnalistą, ustawodawca zdecydował się na wskazanie *in concreto*, że zalicza do tej kategorii współpracowników sygnalisty oraz osobę najbliższą wobec sygnalisty, w rozumieniu art. 115 § 11 k.k., którzy mogą doświadczyć działań odwetowych. Wyliczenie to ma charakter

³⁵ D. Tokarczyk [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie...*, art. 2, nt 15.