

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

redakcja naukowa Beata Baran-Wesołowska

Beata Baran-Wesołowska, Michał Barański, Maciej Borski
Maria Bosak-Sojka, Jan Byrski, Kamil Dobosz, Dorota Fleszer
Monika Florczak-Wątor, Małgorzata Grześków
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, Dawid Juszka, Łukasz Kierznowski
Mariusz Lekston, Łukasz Łaguna, Aneta Makowiec, Krzysztof Michalak
Paweł Podrecki, Szymon Tarapata, Mateusz Tchórzewski, Mariusz Wieczorek

KOMENTARZE

OCHRONA SYGNALISTÓW

Komentarz

redakcja naukowa Beata Baran-Wesołowska

Beata Baran-Wesołowska, Michał Barański, Maciej Borski
Maria Bosak-Sojka, Jan Byrski, Kamil Dobosz, Dorota Fleszer
Monika Florczak-Wątor, Małgorzata Grześków
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, Dawid Juszka, Łukasz Kierznowski
Mariusz Lekston, Łukasz Łaguna, Aneta Makowiec, Krzysztof Michalak
Paweł Podrecki, Szymon Tarapata, Mateusz Tchórzewski, Mariusz Wieczorek

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 października 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Jan Piątkowski, prof. UMK w Toruniu

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły komentarza opracowali:

Beata Baran-Wesołowska: wstęp, art. 1; art. 3 ust. 1 pkt 1–6, 8, ust. 2; art. 4

Michał Barański: art. 6; art. 15–22

Maciej Borski: art. 30; 31; 44; art. 45 [tezy: 1–3] ust. 1–3; art. 46 [tezy: 1–3] ust. 1–3; art. 60; 62–63

Maria Bosak-Sojka: art. 11–14

Jan Byrski: art. 3 ust. 1 pkt 3–4

Kamil Dobosz: art. 3 ust. 1 pkt 16

Dorota Fleszer: art. 7; 10; 32–42; 50; 61

Monika Florczak-Wątor: art. 3 ust. 1 pkt 17

Małgorzata Grześków: art. 23; art. 24 [tezy: 1–4, 11–16] ust. 1–2, 5–6; art. 25–26;

art. 28 [tezy: 6–11, 14–16] ust. 3–5, 8; art. 29 [tezy: 1–4] ust. 1–4

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf: art. 3 ust. 1 pkt 7, 10

Dawid Juszka: art. 3 ust. 1 pkt 14

Łukasz Kierznowski: art. 47–49

Mariusz Lekston: art. 9; art. 24 [tezy: 5–10] ust. 3–4; art. 64

Łukasz Łaguna: art. 3 ust. 1 pkt 13; art. 5 [tezy: 1–5] ust. 1–2; art. 8; 27; art. 28 [tezy: 1–5, 12–13]
ust. 1–2, 6–7; art. 29 [tezy: 5–6] ust. 5; art. 43; art. 45 [teza 4] ust. 4; art. 46 [tezy: 4–11] ust. 4

Aneta Makowiec: art. 3 ust. 1 pkt 9

Krzysztof Michałak: art. 3 ust. 1 pkt 11

Paweł Podrecki: art. 3 ust. 1 pkt 12

Szymon Tarapata: art. 54–59

Mateusz Tchórzewski: art. 3 ust. 1 pkt 15–16

Mariusz Wieczorek: art. 2; art. 5 [tezy: 6–16] ust. 3–4; art. 51–53

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

ISBN 978-83-8390-071-1

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

O Autorach

Beata Baran-Wesołowska [ORCID: 0000-0001-6298-228X] – doktor habilitowany nauk prawnych; radca prawny; *compliance officer*; pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; profesor Akademii Humanitas; partner w kancelarii prawnej; ekspert w zakresie *compliance*, whistleblowingu, mobbingu i wewnętrznych postępowań wyjaśniających; specjalizuje się również w postępowaniach dyscyplinarnych i audytach prawnych; praktyk w zakresie wdrażania i obsługi systemów zgłaszania nieprawidłowości; autorka blisko 100 publikacji naukowych oraz wielu publikacji popularnonaukowych z zakresu *compliance*, whistleblowingu i wewnętrznych postępowań wyjaśniających oraz praw człowieka i prawa karnego wykonawczego.

Michał Barański [ORCID: 0000-0001-6797-8124] – doktor nauk prawnych; adiunkt i lider Zespołu Badawczego Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; redaktor naczelny czasopisma naukowego „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”; radca prawny; autor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego.

Maciej Borski [ORCID: 0000-0001-8210-7968] – doktor habilitowany nauk prawnych; prorektor ds. nauki Akademii Humanitas w Sosnowcu, profesor w Instytucie Nauk Prawnych tej Uczelni; ekspert zespołu nauk społecznych Polskiej Komisji Akredytacyjnej w dyscyplinie nauk prawnych; członek Rady Naukowej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Badań nad Źróżłami i Funkcjami Prawa *Fontes* oraz Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach; redaktor naczelny czasopisma naukowego „Roczniki Administracji i Prawa”; specjalista z zakresu prawa konstytucyjnego; autor i współautor wielu publikacji poświęconych problematyce statusu prawnego osób z niepełnosprawnościami, a także legislacji i prawa wyborczego.

Maria Bosak-Sojka [ORCID: 0000-0001-9169-8966] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego w Zakładzie Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Instytutu Nauk Prawnych Kolegium Nauk Społecznych; adwokat; autorka publikacji naukowych z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, w tym komentarzy praktycznych.

Jan Byrski [ORCID: 0000-0001-8335-3378] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni w Instytucie Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; adwokat i wspólnik w Kancelarii Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy; wiceprzewodniczący Komitetu FinTech PIIT; ekspert prawny FROB uczestniczący w pracach parlamentarnych

nad implementacją dyrektywy PSD 2 oraz członek zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w UKNF; autor kilkudziesięciu publikacji, w tym monografii *Outsourcing w działalności dostawców usług płatniczych* (Warszawa 2018), nagrodzonej w konkursie Rzecznika Finansowego na najlepszą pracę dyplomową z zakresu ochrony klienta na rynku finansowym.

Kamil Dobosz [ORCID: 0000-0003-2438-6369] – doktor nauk prawnych; radca prawny; laureat I nagrody w ogólnokrajowym konkursie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na najlepszą rozprawę doktorską w Polsce z zakresu ochrony konkurencji. W działalności naukowej zajmuje się przede wszystkim problematyką prawa Unii Europejskiej, prawa ochrony konkurencji, prawa regulacyjnego oraz prawa administracyjnego; autor licznych publikacji naukowych, w tym jednej monografii. Zatrudniony w Katedrze Polityk Regulacyjnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz w amerykańskiej instytucji finansowej.

Dorota Fleszer [ORCID: 0000-0001-6891-849X] – doktor habilitowany nauk prawnych; pracownik Instytutu Nauk Prawnych Akademii Humanitas w Sosnowcu; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autorka licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego, dostępu do informacji publicznej, ochrony danych osobowych, kontroli i audytu w jednostkach finansów publicznych oraz zarządzania publicznego.

Monika Florczak-Wątor [ORCID: 0000-0002-4324-5652] – profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; kierowniczką Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ oraz zastępczyni przewodniczącego Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Naukowo zajmuje się prawem konstytucyjnym i dogmatyką konstytucyjnych praw i wolności. Autorka ponad 150 publikacji naukowych.

Małgorzata Grześków [ORCID: 0000-0002-8449-898X] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w indywidualnym prawie pracy oraz ochronie sygnalistów. Autorka licznych publikacji naukowych, w tym monografii (*Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020). Prelegentka na wielu konferencjach. Kierownik grantów naukowych dotyczących ochrony sygnalistów. Prowadziła badania, warsztaty i wykłady w polskich i zagranicznych ośrodkach naukowych (w tym: Uniwersytet Karola w Pradze, Uniwersytet Lizboński, Uniwersytet w Las Palmas, Uniwersytet w Porto, Uniwersytet Padewski, Uniwersytet w Groningen). Posiada doświadczenie praktyczne jako adwokat.

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf [ORCID: 0000-0002-6887-8392] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka i współautorka publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego, ekspert Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

Dawid Juszka [ORCID: 0000-0002-7122-260X] – adiunkt w Instytucie Telekomunikacji Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji AGH w Krakowie; członek

Future Law Lab Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny; doktor nauk technicznych (telekomunikacja) (AGH) oraz nauk prawnych (UJ). Prowadzi badania w obszarze jakości Quality of Experience usług wideo, cyberbezpieczeństwa oraz zastosowania sztucznej inteligencji w prawie. Współrealizował krajowe i międzynarodowe projekty naukowe i badawczo-rozwojowe w dziedzinie ICT finansowane także ze środków UE. Wykładał we Włoszech (Università degli Studi Milano-Bicocca, Università degli Studi di Palermo), Hiszpanii (Universidad Politécnica de Madrid, Universidad Politécnica de Valencia), Portugalii (Instituto Politecnico do Porto) i Turcji (Akdeniz University); prelegent na konferencjach międzynarodowych i krajowych.

Łukasz Kierznowski [ORCID: 0000-0001-5319-9330] – doktor nauk prawnych, pracownik Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w prawie administracyjnym oraz prawie szkolnictwa wyższego i nauki. Autor kilkudziesięciu prac naukowych z tego obszaru.

Mariusz Lekston [ORCID: 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; rektor Akademii Humanitas w Sosnowcu; adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Akademii Humanitas w Sosnowcu; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Łukasz Łaguna [ORCID: 0000-0001-5692-5262] – adwokat, specjalista w dziedzinie prawa pracy oraz nowoczesnych technologii. Szef Działu HR & LegalTech w Kancelarii Baran, Książek, Bigaj, gdzie prowadzi kompleksowe doradztwo prawne dla największych pracodawców w Polsce, reprezentując ich także przed sądami. Ekspert w zakresie stosowania innowacyjnych technologii w środowisku pracy, w tym systemów sztucznej inteligencji. Specjalista w przeciwdziałaniu mobbingowi, dyskryminacji oraz nierównemu traktowaniu w miejscu pracy. Doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor licznych publikacji naukowych (w tym w „Przeglądzie Sądowym”), a także tekstów publicystycznych (w „Rzeczpospolitej”, „Dzienniku Gazecie Prawnej”). Laureat stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz wielokrotny stypendysta Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego. Posiada certyfikat Audytora Wewnętrznego ISO 27001.

Aneta Makowiec [ORCID: 0000-0001-6478-4500] – doktor nauk prawnych; radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie; adiunkt w Ośrodku Badań Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; absolwentka kierunku Prawo oraz kierunku Administracja na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie; stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia naukowe w latach 2010/2011 i 2014/2015; laureatka stypendium Fundacji na rzecz Nauki Polskiej dla wybitnych młodych uczonych – Start 2015; autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa rolnego, prawa cywilnego, prawa administracyjnego.

Krzysztof Michalak [ORCID: 0000-0003-1502-3275] – absolwent WPiA UJ w Krakowie; doktor nauk prawnych (UJ); adiunkt w Katedrze Prawa Prywatnego Międzynarodowego i Prawa Medycznego Uniwersytetu w Białymstoku; adwokat; autor publikacji prawniczych.

Paweł Podrecki [ORCID: 0000-0002-1865-3689] – profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, doktor habilitowany nauk prawnych, Kierownik Zakładu Prawa Prywatnego i Centrum Prawa Nowych Technologii; ekspert z zakresu prawa własności intelektualnej, prawa cywilnego, prawa konkurencji, w szczególności prawa antymonopolowego i prawa nieuczciwej konkurencji; wieloletni pracownik Katedry Prawa Własności Intelektualnej Uniwersytetu Jagiellońskiego; adwokat – partner w Kancelarii Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy; autor licznych publikacji z zakresu prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji oraz zagadnień prawa europejskiego; redaktor pierwszej publikacji dotyczącej zagadnień IT – *Prawo Internetu* (Warszawa 2004); członek Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, Stowarzyszenia Prawa Własności Przemysłowej (AIPPI); arbiter Sądu Polubownego ds. Domen Internetowych przy Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji; arbiter Sądu Arbitrażowego Lewiatan; współpracował z Komisją Kodyfikacyjną Kodeksu Cywilnego oraz był arbitrem Komisji Prawa Autorskiego; pełnomocnik w sprawach sądowych, przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędem Patentowym RP.

Szymon Tarapata [ORCID: 0000-0002-4095-8892] – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego Uniwersytetu Jagiellońskiego; ekspert Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego; adwokat; autor i współautor licznych publikacji z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego.

Mateusz Tchórzewski [ORCID: 0000-0003-2189-1175] – doktor nauk społecznych w dyscyplinie prawo; radca prawny; ekonomista; adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego i Ekonomii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; autor publikacji naukowych z zakresu prawa podatkowego.

Mariusz Wieczorek [ORCID: 0000-0003-4727-0895] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; radca prawny; autor publikacji z zakresu prawa stosunków służbowych, prawa pracy oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Spis treści

O Autorach	5
Wstęp	13
Wykaz skrótów	15

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów

Rozdział 1. Przepisy ogólne	21
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	21
Art. 2. [Definicje]	29
Art. 3. [Naruszenie prawa – definicja]	43
Art. 4. [Sygnalista – definicja]	142
Art. 5. [Informacje i naruszenia prawa wyłączone spod przepisów ustawy; podmioty właściwe w zakresie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych dotyczących naruszenia prawa przez służby specjalne]	155
Art. 6. [Warunki objęcia sygnalisty ochroną]	162
Art. 7. [Anonimowe zgłoszenie naruszenia prawa]	169
Art. 8. [Ujawnienie danych osobowych sygnalisty; zasady przetwarzania danych osobowych w związku z przyjęciem zgłoszenia lub podjęciem działań następnych]	172
Art. 9. [Przepisy ustawy a prawa pracowników do konsultacji ze związkami zawodowymi, prawo do zrzeszania się i o zawierania układów zbiorowych]	175
Art. 10. [Relacja między przepisami ustawy a przepisami odrębnych aktów prawnych]	178
Rozdział 2. Zakaz działań odwetowych i środki ochrony	190
Art. 11. [Zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty]	190
Art. 12. [Zakaz podejmowania działań odwetowych w przypadku pracy świadczonej na podstawie stosunku pracy]	192
Art. 13. [Zakaz podejmowania działań odwetowych w przypadku pracy lub usług świadczonych na podstawie innych stosunków prawnych]	196
Art. 14. [Odszkodowanie należne sygnaliście]	197
Art. 15. [Odszkodowanie lub zadośćuczynienie należne od sygnalisty]	198

Art. 16.	[Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jako podstawa odpowiedzialności sygnalisty]	205
Art. 17.	[Niedopuszczalność zrzeczenia się praw przysługujących sygnaliście]	223
Art. 18.	[Wyłączenie postanowień układów zbiorowych pracy, porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalistów]	224
Art. 19.	[Nieważność postanowień umów i innych aktów będących podstawą świadczenia pracy, wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalisty]	226
Art. 20.	[Nieważność postanowień innych umów i aktów wyłączających lub ograniczających uprawnienia sygnalisty]	228
Art. 21.	[Stosowanie przepisów rozdziału do osoby lub jednostki pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub powiązanej z sygnalistą]	231
Art. 22.	[Stosowanie przepisów rozdziału do przypadków zgłoszeń dokonanych do instytucji, organów lub jednostek UE]	235
Rozdział 3. Zgłoszenia wewnętrzne		237
Art. 23.	[Podmioty objęte przepisami rozdziału]	237
Art. 24.	[Ustalenie procedury zgłoszeń wewnętrznych]	243
Art. 25.	[Treść procedury zgłoszeń wewnętrznych]	252
Art. 26.	[Sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych]	266
Art. 27.	[Obowiązek zapewnienia ochrony poufności tożsamości sygnalisty]	271
Art. 28.	[Umowa w sprawie upoważnienia podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych; ustalenie wspólnej procedury zgłoszeń wewnętrznych obejmującej kilka podmiotów]	275
Art. 29.	[Rejestr zgłoszeń wewnętrznych]	284
Rozdział 4. Zgłoszenia zewnętrzne		288
Art. 30.	[Dokonanie zgłoszenia zewnętrznego]	288
Art. 31.	[Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych]	293
Art. 32.	[Wstępna weryfikacja zgłoszenia zewnętrznego; przekazanie zgłoszenia zewnętrznego do właściwego organu publicznego]	297
Art. 33.	[Ustalenie przez organ publiczny procedury zgłoszeń zewnętrznych]	300
Art. 34.	[Zadania organu publicznego w ramach procedury zgłoszeń zewnętrznych]	302
Art. 35.	[Podanie przez sygnalistę adresu do kontaktu]	309
Art. 36.	[Sposoby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych]	310
Art. 37.	[Przesłanie sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego]	314
Art. 38.	[Wydanie zaświadczenia potwierdzającego ochronę przysługującą sygnaliście]	315
Art. 39.	[Przesłanie przez sygnalistę wyjaśnień lub dodatkowych informacji]	320
Art. 40.	[Pozostawienie zgłoszenia zewnętrznego bez rozpoznania]	323

Art. 41.	[Informacja zwrotna przekazywana sygnaliście].....	325
Art. 42.	[Kanały komunikacji wykorzystywane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organ publiczny do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych].....	326
Art. 43.	[Ochrona poufności tożsamości sygnalisty]	328
Art. 44.	[Upoważnienie do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji oraz informowania sygnalisty]	329
Art. 45.	[Rejestr zgłoszeń zewnętrznych prowadzony przez Rzecznika Praw Obywatelskich]	334
Art. 46.	[Rejestr zgłoszeń zewnętrznych prowadzony przez organ publiczny]	338
Art. 47.	[Obowiązki sprawozdawcze organów publicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich]	340
Art. 48.	[Informacje dla sygnalistów umieszczane na stronach w BIP organów publicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich]	343
Art. 49.	[Przegląd procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych].....	345
Art. 50.	[Uzupełniające stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego].....	346
Rozdział 5. Ujawnienie publiczne		357
Art. 51.	[Warunki objęcia ochroną sygnalisty dokonującego ujawnienia publicznego]	357
Art. 52.	[Ocena odpowiedniości działania następczego]	361
Art. 53.	[Wyłączenie stosowania przepisów w przypadku przekazania informacji o naruszeniu prawa bezpośrednio do prasy]	361
Rozdział 6. Przepisy karne		362
Art. 54.	[Uniemożliwianie lub utrudnianie dokonania zgłoszenia]	362
Art. 55.	[Podejmowanie działań odwetowych].....	370
Art. 56.	[Ujawnienie tożsamości sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą]	379
Art. 57.	[Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego pomimo wiedzy o braku naruszenia prawa].....	383
Art. 58.	[Naruszenie obowiązku ustanowienia procedury zgłoszeń wewnętrznych].....	385
Art. 59.	[Tryb orzekania].....	385
Rozdział 7. Przepisy zmieniające, dostosowujące i przepis końcowy		392
Art. 60.	[Zadania RPO]	392
Art. 61.	[Nieodpłatna pomoc prawna]	392
Art. 62.	[Sprawozdania organów i RPO]	393
Art. 63.	[Sprawozdanie RPO]	393
Art. 64.	[Wejście w życie]	394
Bibliografia		397

Wstęp

Ustawa o ochronie sygnalistów, implementująca unijną dyrektywę, stanowi pierwszą próbę kompleksowego uregulowania problematyki zgłaszania nieprawidłowości na gruncie prawa polskiego. Na łamach niniejszej publikacji zespół autorski zmierzył się z interpretacją nowej regulacji w krajowym systemie normatywnym. Swoistym *novum* na gruncie rodzimych norm prawnych są trzy drogi zgłaszania nieprawidłowości: wewnętrzna, zewnętrzna oraz ujawnienie publiczne.

Analizowana ustawa obejmuje swym zakresem szeroki katalog podmiotów, włączając zarówno te z sektora prywatnego, jak i publicznego. Również jej zakres przedmiotowy jest rozległy – poczynając od zgłoszeń whistleblowingowych dotyczących korupcji, skończywszy na zgłoszeniach odnoszących się do naruszeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela występujących w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej (o ile nie są związane z innymi dziedzinami wskazanymi w ustawie). Przedmiotowa regulacja statuuje także kwestie proceduralne związane z działaniami dotyczącymi raportów sygnalistycznych. Nie ma jednak w tym zakresie charakteru kompleksowego – w wybranych fragmentach czyni odesłania do innych aktów normatywnych (np. do Kodeksu postępowania administracyjnego).

Zamysł metodyczny *Komentarza* opiera się na analizie norm prawnych, z możliwie obszernym ujęciem dorobku doktryny oraz, na ile było to możliwe, także judykatury. Poszczególne zagadnienia normatywne znalazły w publikacji swoją egzemplifikację, co ma na celu przybliżenie Czytelnikom poszczególnych instytucji.

Publikacja przedstawia indywidualne poglądy Auterek i Autorów komentarzy. W ramach autonomii prowadzonych wywodów, przy jednoczesnym uwzględnieniu założeń metodologicznych, poszczególni Twórcy przekazali swoje stanowiska merytoryczne.

Krąg odbiorców *Komentarza* jest szeroki. Poczynając od prawników – praktyków, reprezentujących różne profesje (sędziowie, prokuratorzy, radcowie prawni i adwokaci), którzy w codziennej pracy będą mierzyć się ze stosowaniem norm ustawy o ochronie sygnalistów, przez specjalistów z zakresu *compliance*, po ekspertów ds. zarządzania zasobami ludzkimi/HR/People & Culture. Co ważne, oddawany w Państwa ręce materiał może posłużyć jako narzędzie pracy osobom związanym zarówno z sektorem prywatnym, jak i z sektorem publicznym. Ponadto książka może stanowić element wykorzystywany w procesie dydaktycznym, z zakresu tak studiów prawniczych, jak też *compliance*.

Życząc owocnej lektury,

Beata Baran-Wesołowska
Redaktor naukowy

Kraków, 30 października 2024 r.

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- 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 305/17 z 26.11.2019, s. 17)
- dyrektywa 2019/1158 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20.06.2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.Urz. UE L 188 z 12.07.2019, s. 79)
- dyrektywa 2001/95/WE – dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.12.2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.Urz. WE L 11 z 15.01.2002, s. 4)
- dyrektywa NIS 2 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14.12.2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, zmieniającej rozporządzenie UE 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2) (tekst mający znaczenie dla EOG) z 14.12.2022 r. (Dz.Urz. UE L 333 z 27.12.2022, s. 80)
- 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.)
- Europejski kodeks łączności elektronicznej – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z 11.12.2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36, ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- Konstytucja RP/ Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 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)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
- p.k.e. – ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1221)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 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)
- Prawo lotnicze – ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 2110)
- Prawo przewozowe – ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1262)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. tel. – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34);
ustawa z dniem 10.11.2024 r. utraciła moc, z wyjątkiem przepisów: – art. 56 ust. 4a ustawy, który utracił moc z dniem 17.08.2024 r.; – art. 1 ust. 1 pkt 2, art. 2 pkt 1, 17, 27, 29, 31, 35, 41, 43, 46, 48, 49 i 52, art. 9, art. 160 ust. 1 i 2, działu VIIa oraz art. 209 ust. 1 pkt 25a, 27¹ i 27a ustawy, które utracą moc z dniem wejścia w życie przepisów wdrażających dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14.12.2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniającą rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylającą dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2) (Dz.Uz. UE L 333 z 27.12.2022, s. 80), zgodnie z art. 68 ustawy z 12.07.2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1222)
- 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.Uz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1)
- rozporządzenie DORA – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z 14.12.2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) 1060/2009, (UE) 648/2012, (UE) 600/2014, (UE) 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz.Uz. UE L 333 z 14.12.2022, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 1/2003 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu [obecnie art. 101 i 102 TFUE] (Dz.Uz. UE L 1 z 4.01.2003, s. 1)
- rozporządzenie 178/2002 – rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Uz. UE L 31 z 1.02.2002)
- rozporządzenie 1169/2011 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25.10.2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Uz. UE L 304 z 22.11.2011, s. 18)
- u.ABW – ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2024 r. poz. 812)
- u.CBA – ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 184)
- u.d.e. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045)

- u.dz.a. – ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 92 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- u.kraj.syst.cyb. – ustawa z 5.07.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 1077)
- u.o.d.p.w.i. – ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616)
- u.o.O. – ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 ze zm.)
- u.o.p.p.ś. – ustawa z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21)
- u.o.sygnał. – 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.PAŻP – ustawa z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1272)
- u.Pol. – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320)
- u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
- u.SKW – ustawa z 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1405)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
- ustawa AML – ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.)
- ustawa o bezpieczeństwie żywności – ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2023 r. poz. 1448)
- ustawa o funduszach inwestycyjnych – ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 1034)
- ustawa o paszach – ustawa z 22.07.2006 r. o paszach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1149)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513)
- 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

- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
PiP – Państwo i Prawo
PiZS – Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
PPH – Przegląd Prawa Handlowego
PS – Przegląd Sądowy
RAiP – Roczniki Administracji i Prawa
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
TPP – Transformacje Prawa Prywatnego

Inne

AML/CFT – *Anti-Money Laundering/Counter Financing of Terrorism*
BAE – baza adresów elektronicznych
BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*
DPIA – *Data Protection Impact Assessment* (ocena skutków dla ochrony danych)
EFSA – *European Food Safety Authority* (Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności)
ICT – *Information and Communications Technology*
IWZ – istotne warunki zamówienia
j.s.f.p. – jednostka sektora finansów publicznych
j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego
KNF – Komisja Nadzoru Finansowego
KSS – Koordynator Służb Specjalnych
OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*
PAA – Państwowa Agencja Atomistyki
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
SA – sąd apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK – Trybunał Konstytucyjny
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r.
o ochronie sygnalistów

(Dz.U. poz. 928)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Beata Baran-Wesołowska

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 publicznej 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 z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów stanowi swoiste *novum* w prawie polskim. Jest pierwszym aktem normatywnym regulującym w sposób względnie kompleksowy zjawisko whistleblowingu¹ (ang. *whistle-blower* – dmuchający w gwizdek, informujący o nieprawidłowościach), czyli zgłaszania nieprawidłowości w krajowym systemie prawnym.

2. Rozważania na temat komentowanej ustawy rozpoczną od wątku historycznego. Do wejścia w życie omawianej ustawy w systemie prawa polskiego brak było rządowych projektów legislacyjnych regulujących tę materię. W przestrzeni publicznej funkcjonował społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów z 2018 r., opracowany przez Fundację im. Stefana Batorego oraz współpracujące z nią organizacje pozarządowe². Prace nad nim nie przeszły do fazy procesu legislacyjnego.

Motywatorem do rozpoczęcia działań nad opracowaniem krajowego aktu normatywnego dotyczącego zgłaszania naruszeń prawa stało się uchwalenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/137 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii³. Unijna regulacja nałożyła na poszczególne państwa członkowskie obowiązek implementacji tego aktu normatywnego do swoich porządków prawnych

¹ Zob. więcej na temat pochodzenia pojęcia „whistleblowing”: *Whistleblower: A History*, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/wordplay/whistle-blower-blow-the-whistle-word-origins>; dostęp: 10.07.2024 r.

² Zob. społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów z 2018 r., <https://www.sygnaLista.pl/projekt-ustawy/>, dostęp: 10.07.2024 r.

³ Dz.Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17, ze zm.; dalej: dyrektywa 2019/137 lub dyrektywa.

do dnia 17.12.2021 r. (art. 26 dyrektywy). Wprost odwołał się do tego polski ustawodawca w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów⁴.

Z racji obowiązkowego wdrożenia do systemu prawa polskiego dyrektywy istotne jest określenie motywów, jakie przyświecały unijnemu prawodawcy przy jej opracowaniu. Można wskazać ich kilka, w tym: poprawę egzekwowania prawa Unii Europejskiej, harmonizację przepisów dotyczących ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa, ustalenie standardu minimalnego ochrony sygnalistów, ochronę interesu publicznego, a także ochronę interesów finansowych UE. Możliwość polepszenia i usprawnienia stosowania unijnych norm prawnych, w tym zapobieżenia ich naruszeniu z odpowiednim wyprzedzeniem, sprawiła, że kwestia ochrony whistleblowerów znalazła odzwierciedlenie w prawie europejskim. Regulacja dotycząca zagwarantowania wspólnego minimalnego standardu ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa pojawiła się w związku z sygnalizowanymi nieprawidłowościami o charakterze transgranicznym, a w konsekwencji niekorzystnym wpływem na funkcjonowanie polityk unijnych. Brak koherencji prawnej oraz minimalnych standardów referencyjnych pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi dodatkowo utrudniał stosowanie narzędzi prawnych, które pozytywnie sprawdziły się w ramach prawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania zjawisku prania pieniędzy. Istotne znaczenie ma także ochrona interesu publicznego, gdyż ryzyko jego naruszenia (niezależnie, czy w obszarze prawa unijnego, czy w obszarze prawa krajowego) implikuje zagrożenie dla szeroko pojmowanego dobra społecznego. Dlatego też na szczereble unijnym zdecydowano o ustanowieniu mechanizmów prawnych ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości w takich kwestiach, jak m.in. ochrona zdrowia publicznego czy ochrona środowiska. Ukształtowane w dyrektywie regulacje ochrony sygnalistów sprzyjają także ochronie praw podstawowych takich jak choćby ochrona danych osobowych, których naruszenia mogą podlegać zgłoszeniu whistleblowingowemu.

Dyrektywa statuuje kluczowe kwestie dotyczące systemu zgłaszania nieprawidłowości. Nie wchodząc w analizę szczegółową samej regulacji unijnej, warto wskazać, że określa ona swój zakres podmiotowy w dwóch wymiarach. Po pierwsze, wskazuje, jakie podmioty będą zobligowane do wdrożenia systemów zgłaszania nieprawidłowości w ramach własnych struktur (zgłoszenia wewnętrzne). Po drugie, determinuje, jakie podmioty będą uprawnione do dokonania zgłoszenia sygnalnego. Unijna regulacja zawiera także katalog przedmiotowy obszarów, w których mogą być dokonywane zgłoszenia. Ponadto kształtuje trójszczeblowy system informowania o nieprawidłowościach oparty na zgłoszeniach wewnętrznych (w ramach podmiotu prawnego – z sektora prywatnego lub publicznego), zgłoszeniach zewnętrznych (do właściwego organu publicznego) oraz ujawnieniach publicznych (przekazanie informacji opinii publicznej). Unijna regulacja określa także standard minimalny ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa oraz zakaz retorsji, jednocześnie egzemplanując jego możliwe przejawy⁵.

Godne uwagi jest zagadnienie, jakie elementy pozostawiono do dookreślenia na poziomie państw członkowskich, co wynika ze specyfiki dwustopniowości tworzenia prawa

⁴ Por. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>; dostęp: 10.07.2024 r.

⁵ Zob. więcej B. Baran, *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii [w:] Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021 oraz B. Baran, *Z problematyki ochrony podmiotów zgłaszających nieprawidłowości (whistleblowerów) w projekcie unijnej Dyrektywy, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, Zarządzanie w jednostkach administracji publicznej – jednostka jako podmiot ochrony prawnej*, z. 9, cz. II.

w ramach implementacji dyrektyw unijnych⁶. W przypadku dyrektywy 2019/1937 są to m.in. zagadnienia dotyczące kwestii rozpatrywania zgłoszeń anonimowych, wyboru organu publicznego właściwego do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych oraz dobór rodzaju i wysokości sankcji za utrudnianie dokonywania zgłoszeń, prowadzenie działań odwetowych wobec sygnalistów, naruszenia obowiązku zachowania poufności tożsamości zgłaszających oraz nadużywanie zgłaszania nieprawidłowości.

Finalnie polski ustawodawca zdecydował, że analizowana regulacja normatywna obejmie zakresem merytorycznym warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa, kwestie środków ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających informacje o naruszeniach prawa, zasady ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następnych, zasady zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu, zasady ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa, a także zadania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa oraz zadania organów publicznych dotyczące zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań następnych. Poszczególne zagadnienia, które w art. 1 u.o.sygnał. wskazał ustawodawca, zostały w komentarzu przybliżone wraz z analizą poszczególnych norm ustawy.

3. Proces implementacji dyrektywy na gruncie prawa polskiego rozpoczął się w 2021 r., kiedy to po raz pierwszy w ramach systemu Rządowego Centrum Legislacji został opublikowany rządowy projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa⁷. Od tego momentu, zarówno w ramach prac Sejmu IX kadencji⁸, jak i Sejmu X kadencji⁹, projekt ustawy implementującej dyrektywę 2019/1937 podlegał kilkukrotnym modyfikacjom. Jako egzemplifikację zmian wskazać można zagadnienie tytułu, który w początkowej wersji brzmiał „ustawa o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa”, zaś w finalnym kształcie przyjął formę „ustawa o ochronie sygnalistów”. Ostateczne brzmienie tytułu nie oddaje treści przyjętego aktu normatywnego, którego zakres jest daleko szerszy niż kwestie mechanizmów chroniących sygnalistów. Właściwsze wydawałoby się przyjęcie tytułu regulacji odnoszącego się do całego systemu zgłaszania nieprawidłowości, który statuuje nowa ustawa. Ostatecznie komentowana ustawa została przyjęta przez Sejm 14.06.2024 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw 24.06.2024 r.
4. W przestrzeni publicznej często można spotkać się z tezą, jakoby zgłaszanie nieprawidłowości wprowadzone ustawą o ochronie sygnalistów było zupełnie nową instytucją w prawie polskim. Do momentu uchwalenia komentowanej ustawy regulacje dotyczące whistleblowingu w krajowym systemie prawnym miały charakter fragmentaryczny i dotyczyły przede wszystkim sektorów regulowanych. Na uwagę zasługuje fakt, że większość regulacji

⁶ Por. więcej A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013/1 (13); B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004; A. Zawadzka, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym* [w:] *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 2004; P.C. Adriaanse et al., *Implementation of EU Enforcement Provisions: Between European Control and National Practice*, „Review of European Administrative Law” 2008, Iss. 2.

⁷ Zob. <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845>, dostęp: 10.07.2024 r.

⁸ Zob. <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845>, dostęp: 10.07.2024 r.

⁹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12380700>, dostęp: 10.07.2024 r.

ustawowych odnoszących się do zgłaszania nieprawidłowości stanowi implementację prawa unijnego – szczegóły poniżej. Najbardziej szczegółowe regulacje zawierają akty normatywne dotyczące sektora usług finansowych¹⁰.

Informowanie o nieprawidłowościach po raz pierwszy ujęto w ustawie z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹¹. Nowelizacja z 2018 r. wprowadziła do niniejszej ustawy swoiste wyłączenie od czynów nieuczciwej konkurencji polegające na ujawnieniu, wykorzystaniu lub pozyskaniu informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w ramach zgłoszenia nieprawidłowości (działań whistleblowingowych)¹². Istotnym warunkiem jest podjęcie tych działań w celu ochrony interesu chronionego prawem. Modyfikacja ta została wprowadzona do polskiej regulacji¹³ w związku z implementacją 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 ujawnianiem¹⁴.

Obowiązek wdrożenia systemu zgłaszania nieprawidłowości statuuje także ustawa z 29.08.1998 r. – Prawo bankowe¹⁵. Whistleblowing stanowi element systemu zarządzania bankiem. Obejmuje on możliwość anonimowego przekazania informacji o naruszeniu prawa lub obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych¹⁶. Szczegółowe rozwiązania normatywne w tym zakresie zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8.06.2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach¹⁷. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że wprowadzenie obligatoryjnego systemu zgłaszania nieprawidłowości w instytucjach bankowych stanowi implementację¹⁸ do polskiego systemu prawnego tzw. dyrektywy CRD IV¹⁹.

Zagadnienia zgłaszania nieprawidłowości zostały ujęte również w ustawie z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi²⁰. Determinuje ona wdrożenie obowiązkowej i anonimowej procedury raportowania zidentyfikowanych naruszeń ustawy przez pracowników towarzystw funduszy inwestycyjnych, spółki zarządzającej, podmiotu, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych. Przedmiotowa regulacja stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z 13.07.2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (wersja przekształcona)²¹, która to

¹⁰ Por. także K. Zawodziński, *Whistleblowing w instytucjach finansowych i w sektorze niefinansowym jako obszar konwergencji wymogów i wyzwań compliance oraz wspólnego poszukiwania rozwiązań*, „Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2019, t. 2, nr 2 (4), s. 272–299.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

¹² Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing [w:] Praxis. Prawo pracy dla sędziów i pełnomocników procesowych*, red. K. Walczak, Warszawa 2023, s. 388.

¹³ Por. E. Nowińska [w:] K. Szczepanowska-Kozłowska, E. Nowińska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 11, s. 270.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 157 z 15.06.2016, s. 1.

¹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1646.

¹⁶ Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 387.

¹⁷ Dz.U. poz. 1045.

¹⁸ Ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 559.

¹⁹ Por. D. Adamski, K. Parchimowicz [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. J. Dybiński, Legalis 2023, art. 9 oraz D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX 2022, art. 9.

²⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1034; dalej: ustawa o funduszach inwestycyjnych.

²¹ Dz.Urz. UE L 302 z 17.11.2009, s. 32.

nałożyła na państwa członkowskie obowiązek wymagania od spółek inwestycyjnych, spółek zarządzających i depozytariusza (w rozumieniu UCITS²²)²³.

W obszarze regulacji dotyczących sektora finansowego i obowiązków dotyczących systemów zgłaszania nieprawidłowości nie sposób pominąć ustawę z 29.07.2004 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁴. Nakłada ona obowiązek wdrożenia wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości²⁵ na spółki prowadzące rynek regulowany. Zakres przedmiotowy zgłoszeń określony został jako naruszenia przepisów prawa (w tym także tzw. rozporządzenia MAR²⁶ i tzw. rozporządzenia MIFIR²⁷), oraz procedur i standardów etycznych obowiązujących w spółce²⁸. Jej zapisy w tej materii stanowią implementację²⁹ do prawa krajowego tzw. dyrektywy MIFID II (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE³⁰).

Kwestie zgłaszania nieprawidłowości uregulowano także w ustawie z 25.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych³¹ (tzw. ustawa o emitentach). Regulacja ta obliuguje do wdrożenia wewnętrznych anonimowych systemów zgłaszania nieprawidłowości spółki, które emitują papiery wartościowe. Zakres podmiotowy ustawy jest szerszy i obejmuje także inne podmioty uczestniczące w obrocie papierami wartościowymi lub innymi instrumentami finansowymi³². Regulacja ta również stanowi implementację prawa unijnego³³, a to rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z 14.06.2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE³⁴ (tzw. rozporządzenie prospektowe).

Regulacje dotyczące systemów whistleblowingu wewnętrznego odnaleźć można także w ustawie z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym³⁵. Podobnie jak poprzednio wskazane normy prawa krajowego, ta ustawa także została wdrożona w związku

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z 27.11.2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, Dz.Urz. UE L 317 z 9.12.2019, s. 1; dalej: ucits.

²³ Por. J. Róg-Dyrda [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Komentarz*, red. K. Osajda, J. Dybiński, Legalis 2023, art. 237b.

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 722.

²⁵ Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 387–388.

²⁶ 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 z 12.06.2014, s. 1.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 84.

²⁸ Por. P. Wajda [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Legalis 2023, art. 25e.

²⁹ P. Wajda [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami...*, art. 25e.

³⁰ Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014.

³¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 620.

³² Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 388.

³³ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3755>, dostęp: 10.07.2024 r. oraz P. Wajda [w:] *Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 97d.

³⁴ Dz.Urz. UE L 168 z 30.06.2017.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1161.

z transpozycją prawa unijnego³⁶ – tzw. rozporządzenia MAR³⁷ (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). Warto zwrócić uwagę na kwestię enumeratywnego wyliczenia podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań związanych z wdrożeniem systemów zgłaszania nieprawidłowości. W gremium tym nie znaleźli się m.in. emitenci, którzy zobowiązani są w kwestiach whistleblowingowych na bazie innych regulacji (ustawy o emitentach).

Ustawa z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym³⁸ także przewiduje obligatoryjne wdrożenie systemu zgłoszeń wewnętrznych w ramach firm audytorskich. Zakres przedmiotowy zgłoszeń dotyczyć może naruszeń zarówno samej ustawy, jak i wskazanych w niej regulacji unijnych³⁹. System whistleblowingowy powinien przewidywać obligatoryjne rozpatrywanie zgłoszeń anonimowych⁴⁰. Zapisy ustawowe dotyczące informowania o nieprawidłowościach w ramach struktur firm audytorskich stanowią implementację do prawa polskiego⁴¹ norm dyrektywy 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.05.2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniającej dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylającej dyrektywę Rady 84/253/EWG⁴².

Podobnie ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁴³. Regulacja ta zobowiązuje przede wszystkim instytucje z rynku finansowego (np. banki, krajowe instytucje płatnicze, firmy inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych), ale także zakłady ubezpieczeniowe czy notariuszy oraz adwokatów i radców prawnych, jeżeli świadczą oni swoje usługi w obszarach doradztwa prawnego określonego w ustawie AML-owej (np. w zakresie zakupu nieruchomości)⁴⁴. W ramach obowiązków ustawowych wskazana została konieczność ukształtowania wewnętrznego kanału zgłoszeniowego obejmującego przyjmowanie zgłoszeń anonimowych od pracowników podmiotu obowiązane lub innych osób wykonujących czynności na rzecz instytucji obowiązanej. Aspekt przedmiotowy obejmuje przyjmowanie zgłoszeń dotyczących naruszeń regulacji z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Uszczegółowienie regulacji ustawowych zostało dokonane w ramach transpozycji do prawa krajowego⁴⁵ tzw. V dyrektywy AML (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

³⁶ Por. M. Kurzajewski [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Legalis 2023, art. 3b.

³⁷ Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 1.

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1035.

³⁹ Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 388.

⁴⁰ Por. D. Wajda [w:] *Ustawa o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. Komentarz*, red. K. Ślebzak, M. Ślebzak, Warszawa 2018, s. 791.

⁴¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1092>, dostęp: 10.07.2024 r.

⁴² Dz.Urz. UE L 9.06.2006, s. 87.

⁴³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.; dalej: ustawa AML.

⁴⁴ Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 387.

⁴⁵ Por. P. Żelek [w:] P. Żelek [w:] *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023, s. 273 i n.

Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE⁴⁶).

Regulacje dotyczące zgłaszania nieprawidłowości w ramach danej obowiązanej organizacji znajdują się nie tylko w przepisach obejmujących szeroko rozumiany sektor usług finansowych, lecz także inny szczegółowo uregulowany obszar życia społecznego, jakim jest lotnictwo cywilne⁴⁷. Wskazać tutaj należy w szczególności normy zawarte w ustawie z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze⁴⁸. Podobnie jak w przypadku legislacji dotyczącej sektora finansowego, tak i w regulacjach awiacyjnych nałożenie obowiązków z zakresu whistleblowingu zaistniało w związku z implementacją do prawa krajowego relewantnych aktów normatywnych Unii Europejskiej⁴⁹, a konkretnie dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.06.2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym⁵⁰. Obecnie w ramach przedmiotowej regulacji obowiązują dwa systemy zgłoszeń – system obligatoryjnego zgłaszania zdarzeń lotniczych oraz system dobrowolnego zgłaszania zdarzeń lotniczych⁵¹.

Jak wskazują przywołane powyżej regulacje normatywne, dotychczas prawo polskie nie stanowiło o spójnym, koherentnym i powszechnym systemie zgłaszania nieprawidłowości. Istniejące normy prawne o charakterze sektorowym, mające w swej istocie partykularny charakter, uwidaczniają, że motywacją do ich wdrożenia były obowiązki wynikające z prawa unijnego. Wniosek ten stanowi swoistą klamrę w stosunku do komentowanej ustawy o ochronie sygnalistów, która również jest przejawem implementacji prawa UE do porządku krajowego.

5. Godzi się zauważyć, analizując art. 1 u.o.sygnal., w kontekście całości komentowanego aktu prawnego, iż stanowi on swoiste wytyczenie zakresu normatywnego przedmiotowej ustawy.

Zagadnienia określone w art. 1 pkt 1 dotyczące warunków objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa zostały ujęte przede wszystkim w przepisach rozdziału 1 (art. 6), rozdziału 2 (art. 16 ust. 3) oraz rozdziału 5 (w przypadku ujawnienia publicznego) (art. 51–52).

Środki ochrony sygnalistów zgłaszających lub ujawniających informacje o naruszeniach prawa wskazane w art. 1 pkt 2 zostały określone przede wszystkim w przepisach ujętych w rozdziale 2 (art. 11–14, art. 16 ust. 1–2, art. 17–22), a także w części w rozdziale 1 u.o.sygnal. (art. 7 i 8). Również unormowania rozdziału 3 (art. 27) oraz rozdziału 4 (art. 31 ust. 1 pkt 4–6, art. 38, art. 42–43, art. 48 ust. 1 pkt 2, 5, 8–9 oraz ust. 2) pozwalają na rekonstrukcję poszczególnych norm ukierunkowanych na ochronę osób zgłaszających naruszenia prawa. Swoiste regulacje ochronne wobec osób dokonujących sygnalizacji zostały zawarte także w normach rozdziału 6 (art. 54–56).

Problematyka określona w art. 1 pkt 3 u.o.sygnal. dotycząca zasad ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania informacji o naruszeniach prawa i podejmowania działań

⁴⁶ Dz.Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73.

⁴⁷ Por. B. Baran-Wesołowska, *Whistleblowing...*, s. 389.

⁴⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 2110.

⁴⁹ Por. A. Kaczyńska, J. Walulik [w:] *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, s. 543 oraz K. Wojciechowska [w:] *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 135a.

⁵⁰ Dz.Urz. UE L z 4.07.2003, s. 23.

⁵¹ Por. A. Krasuń, *Sygnalista w prawie lotniczym* [w:] B. Baran, M. Ożóg, *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających...*, s. 173–183.

następczych ujęta została przede wszystkim w rozdziale 3 (art. 23–29) oraz w rozdziale 1 (art. 10 ust. 2). Jednakże nie można go oderwać merytorycznie od regulacji m.in. rozdziału 1, w którym ustawodawca zawarł część definicyjną rzutuującą na pozostałe fragmenty analizowanego aktu normatywnego (art. 2).

Kwestie dotyczące zasady zgłaszania informacji o naruszeniach prawa organowi publicznemu uregulowane zostały przede wszystkim w rozdziale 4 poświęconym zgłoszeniom zewnętrznym (art. 30–50). Częściowo jednak elementy dotyczące sygnalizowania do organów publicznych zawarte są również w rozdziale 1 (art. 6–8, art. 10).

Zasadom ujawnienia publicznego informacji o naruszeniach prawa został poświęcony przede wszystkim rozdział 5 (art. 51–53). Nie można go jednak odseparować od pozostałych części ustawy, które także odnoszą się do informowania opinii publicznej o zaistniałych naruszeniach prawa. Normy w tym zakresie zostały ujęte także w rozdziale 1 (art. 2, art. 5, art. 6) oraz 2 (art. 15–21).

Problematyka zadań Rzecznika Praw Obywatelskich związana ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa oraz zadania organów publicznych związane ze zgłaszaniem informacji o naruszeniach prawa z podejmowaniem działań następczych wskazana w art. 1 pkt 6 oraz 7 to zakres normowania przede wszystkim rozdziału 4 u.o.sygnał. (art. 30–50). Zadania i sposób postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 30 ust. 2–3, art. 31–32, art. 35–37, art. 39–40 ust. 1 i ust. 3, art. 42–44 ust. 1 oraz ust. 2–6, art. 45, art. 47 ust. 4–5, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, art. 50) oraz innych kompetentnych organów publicznych (art. 30 ust. 2–3, art. 33–40 ust. 2–3, art. 41–44 ust. 2–6, art. 46–47 ust. 1–3, art. 48 ust. 1, art. 49 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2, art. 50, art. 62) ujęte są również w rozdziale 1 (art. 7, art. 8 ust. 7–10) oraz w stosunku do Rzecznika Praw Obywatelskich także rozdziale 7 stanowiącym o przepisach dostosowujących (art. 60, art. 62–63).

Poszczególne zagadnienia, które ustawodawca wskazał w art. 1 komentowanego aktu normatywnego, zostały przybliżone w tym komentarzu wraz z analizą poszczególnych norm ustawy.

6. Przedstawiony zakres ustawy konstruuje akt normatywny, który można scharakteryzować jako klasyczny, tj. obejmujący część ogólną, część szczególną oraz część końcową. Pierwsza z wymienionych odnosi się do aspektu definicyjnego, kluczowych zasad związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości i ochroną sygnalistów, a także instrumentarium prawnym je tworzącym (rozdział 1 i 2). Część szczegółowa odnosi się do trzech dróg sygnalizowania naruszeń prawa, tj. zgłoszeń wewnętrznych (rozdział 3), zgłoszeń zewnętrznych (rozdział 4) oraz ujawnienia publicznego (rozdział 5). Do tej części regulacji ustawowej zaliczyć można także rozdział poświęcony normom o charakterze prawnokarnym (rozdział 6). Klamrą zamykającą całość jest rozdział 7 stanowiący część końcową, odnoszący się do przepisów zmieniających, dostosowujących i końcowych.
7. Komentowana tutaj ustawa ma w moim przekonaniu przymiot ustawy bazowej. W przypadku zaistnienia luki prawnej w ustawach, które w sposób szczególny regulują mechanizmy sygnalizacji, może ona służyć jako punkt odniesienia przy ich wykładni. Dopuszczalne wydaje się zastosowanie argumentacji *a completudine* lub/i *ab exemplo*.

Mariusz Wieczorek

Art. 2. [Definicje]

Ilekróć 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;

1. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.o.sygnał. działaniami następczym są czynności podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia. Są to w szczególności: 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. Istota działań następczych jest tożsama bez względu na to, czy zostało dokonane zgłoszenie wewnętrzne czy zewnętrzne. Celem działań następczych jest weryfikacja prawdziwości podstaw zgłoszenia informacji o naruszeniu prawa, a w dalszej perspektywie zapobieżenie występowaniu naruszeń prawa w przyszłości. W przypadku gdy naruszenie doprowadziło do negatywnych skutków, celem działań następczych jest usunięcie tych skutków.
3. Działania następcze podejmowane w razie zgłoszenia wewnętrznego prowadzi osoba lub jednostka organizacyjna, określona postanowieniami procedury zgłoszeń wewnętrznych (ar. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.sygnał.). Procedura ta, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.o.sygnał., powinna również określać działania następcze podejmowane na poziomie podmiotu prawnego.
4. Wybór najbardziej odpowiednich osób lub wydziałów w ramach podmiotu prawnego w sektorze prywatnym, które mają zostać wyznaczone jako właściwe do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku z nimi, zależy od struktury danego podmiotu, ale w każdym przypadku ich funkcja powinna zapewniać brak konfliktu interesów i niezależność. W przypadku mniejszych podmiotów funkcja ta może być podwójną funkcją sprawowaną przez osobę odpowiedzialną za określone zadania w zakładzie pracy, której stanowisko umożliwia zgłaszanie naruszeń bezpośrednio dyrektorowi organizacji, może to być np. dyrektor ds. zgodności z przepisami lub dyrektor ds. zasobów ludzkich, urzędnik ds. etyki, urzędnik ds. prawnych lub ds. prywatności, dyrektor finansowy, dyrektor ds. audytu lub członek zarządu.
5. Specyfika działań następczych podejmowanych w przypadku zgłoszenia zewnętrznego zależy od tego, jaki organ będzie właściwy do podjęcia działań następczych. Zgłoszenie zewnętrzne może być złożone do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organu publicznego. Co do zasady Rzecznik Praw Obywatelskich nie podejmuje działań następczych *sensu*

stricto, a jedynie przyjmuje zgłoszenie i po jego wstępnej weryfikacji przekazuje je do rozpatrzenia organowi publicznemu właściwemu do podjęcia takich działań (art. 31 ust. 1 pkt 3 u.o.sygnał.). Rzecznik Praw Obywatelskich będzie jednak zobowiązany do przyjęcia i rozpatrzenia zgłoszenia, w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa w zakresie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, które dodatkowo nie jest związane z dziedzinami wskazanymi w art. 1 pkt 1–16 u.o.sygnał. i żaden inny organ publiczny nie jest właściwy do podjęcia działań następnych. Działania następne podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich określone zostały przepisami ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵².

W przypadku zgłoszenia informacji o naruszeniu prawa przez sygnalistę do organu publicznego lub w wyniku przekazania zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 31 ust. 1 pkt 2 u.o.sygnał. działania następne podejmowane są w oparciu o obowiązującą w danym organie publicznym procedurę zgłoszeń zewnętrznych (art. 33 u.o.sygnał.).

6. Pierwszym etapem składającym się na działania następne jest wstępna weryfikacja zgłoszenia, która w zależności od rodzaju zgłoszenia może obejmować różne fazy. Pierwsza z nich występuje zarówno w zgłoszeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym i polega na ustaleniu tego, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa w zakresie przedmiotowym ustawy określonym w art. 3 ust. 1 u.o.sygnał. W przypadku gdy podmiot prawny rozszerzył zakres regulacji, których może dotyczyć zgłoszenie, wstępna weryfikacja zgłoszenia powinna obejmować również obowiązujące w podmiocie prawnym regulacje wewnętrzne, w tym ustanowione w nim standardy etyczne (art. 3 ust. 2 u.o.sygnał.).

Jeśli podmiotem przyjmującym zgłoszenie zewnętrzne jest organ publiczny, to dodatkowo powinien ustalić, czy zgłoszenie informacji o naruszeniu prawa dotyczy prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu. Jeśli dojdzie do wniosku, że tak jest, podejmuje działania następne.

7. Definicja legalna działań następnych została skonstruowana przy zastosowaniu ustawowej egzemplifikacji. I tak, zgodnie z art. 2 pkt 1 u.o.sygnał., działanie następne może przybrać postać postępowania wyjaśniającego, wszczęcia kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienia oskarżenia, działań w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcia procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następnych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych.

W indywidualnym przypadku rodzaj podjętych działań następnych będzie pochodną postaci naruszenia prawa (działania, zaniechania, obejścia prawa), skutku naruszenia prawa (np. powstania szkody bądź ryzyka jej wystąpienia). Należy również pamiętać, że działania następne muszą uwzględniać to, czy dotyczą naruszeń prawa w ujęciu art. 3 ust. 1 u.o.sygnał. czy prawa w znaczeniu wynikającym z art. 3 ust. 2 u.o.sygnał. Wreszcie rodzaj podejmowanych działań następnych będzie determinowany naturą podmiotu prawnego. Jak wyżej zauważono, Rzecznik Praw Obywatelskich w zakresie podejmowanych działań następnych będzie ograniczony do korzystania ze środków przewidzianych w przepisach ustawy o RPO. *Mutatis mutandis* dotyczy to również organów publicznych.

⁵² Dz.U. z 2024 r. poz. 1264.

8. *De lege lata* nie można wykluczyć tego, że w sprawie jednego zgłoszenia o naruszeniu prawa będą mogły być podejmowane różne z przewidzianych w art. 2 pkt 1 u.o.sygnał. działań następnych. W szczególności nie można wykluczyć, że przeprowadzone postępowanie wyjaśniające implikować może złożenie wniosku o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy powództwa o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa.

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;

1. Działaniem odwetowym w rozumieniu ustawy może być 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. Z perspektywy efektywności osiągnięcia jednego z głównych celów ustawy, jaką jest ochrona sygnalistów, definicja działań odwetowych ma kluczowe znaczenie. Należy podkreślić, że ustalenie desygnatu pojęcia „działanie odwetowe” wymaga sięgnięcia do wyrażonej w art. 2 pkt 5 u.o.sygnał. definicji legalnej „kontekstu związanego z pracą”. Potrzeba skutecznej ochrony osób dokonujących zgłoszenia jako środka poprawy egzekwowania prawa zdeterminowała szeroką definicję działań odwetowych, obejmującą wszelkie działania lub zaniechania mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które przynoszą tym osobom szkodę.
2. Niewątpliwym ułatwieniem dla adresatów normy zakazującej stosowania wobec sygnalisty działań odwetowych jest egemplifikacja działań odwetowych wskazanych w treści art. 12 ust. 1 u.o.sygnał. Przedmiotowy zakres zastosowania tej normy nie ogranicza się do pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, ale – w związku z art. 13 ust. 1 u.o.sygnał. – obejmuje również sygnalistów, którzy mieli zostać zatrudnieni, byli lub są zatrudnieni na innej podstawie niż stosunek pracy. Mając na uwadze to, że w treści art. 13 ust. 1 u.o.sygnał. jest mowa o odpowiednim stosowaniu prawa, należy stwierdzić, iż zastosowanie tej klauzuli oznaczać może, że: a) dojdzie do odmowy użycia przepisu, b) przepis znajdzie zastosowanie w całości wprost, c) przepis zostanie zastosowany z pewnymi modyfikacjami⁵³. Oznacza to, że znacząca część wskazanych *expressis verbis* w treści art. 12 ust. 1 u.o.sygnał. działań odwetowych będzie mogła wystąpić w związku z zatrudnieniem administracyjnoprawnym. W przepisach regulujących stosunki służbowe funkcjonariuszy służb przewidziano dla przełożonych w istocie więcej środków określania sytuacji prawnej zatrudnionego, niż ma to miejsce w stosunku pracy.
3. Niezależnie od przykładów działań odwetowych wskazanych w art. 12 ust. 1 u.o.sygnał., w świetle komentowanego przepisu mogą one przybrać postać inicjowania postępowań wobec sygnalisty. Postępowaniami w ujęciu komentowanej regulacji są w szczególności czynności podejmowane w celu nałożenia na pracownika kary porządkowej oraz wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

⁵³ Por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964/3.

4. Bezpośrednie działanie odwetowe będzie miało miejsce wtedy, gdy pracodawca z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego dopuści się wobec pracownika zachowania odwetowego. Z kolei działania odwetowe zostałyby zastosowane pośrednio, jeśli zostałyby one podjęte wobec pracownika na skutek pozornie innej przyczyny.

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;

1. Między zgłoszeniem informacji o naruszeniu prawa a doświadczeniem niekorzystnego traktowania, bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę dokonującą zgłoszenia powinien zachodzić ścisły związek przyczynowo-skutkowy, aby można było uznać niekorzystne traktowanie za działania odwetowe i aby osoba dokonująca zgłoszenia mogła w rezultacie skorzystać z ochrony prawnej w tym zakresie.
2. Informacją o naruszeniu prawa jest w szczególności 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 informacja dotycząca próby ukrycia takiego naruszenia prawa.
3. Antonimem naruszenia prawa jest przestrzeganie prawa. Jak stwierdza się w teorii prawa, o „przestrzeganiu prawa mówi się wtedy, gdy adresat realizuje daną normę prawną i jest to rezultatem modyfikacji jego zachowania pod wpływem owej normy”⁵⁴. A zatem o naruszeniu prawa można mówić wtedy, gdy adresat normy wyrażonej w przepisach objętych przedmiotowym zakresem ustawy (art. 3 u.o.sygnal.), mimo zaistnienia okoliczności określonych w przepisach podlegającej zastosowaniu normy prawnej, nie zastosował się do reguły postępowania wynikającej z dyspozycji tej normy.
4. W świetle definicji legalnej pojęcia „informacji o naruszeniu prawa” oraz art. 3 ust. 1 u.o.sygnal. adresat normy prawnej może dopuścić się naruszenia prawa przez: 1) działanie, 2) zaniechanie, 3) obejście prawa. Przez działanie wypełniające znamiona naruszenia prawa należy rozumieć każdą aktywność adresata normy podjętą w celu osiągnięcia skutku innego niż będącego konsekwencją urzeczywistnienia dyspozycji normy. Naruszenie prawa przez zaniechanie oznacza niepodjęcie nakazanych przez prawo działań pomimo zaistnienia okoliczności faktycznych, które aktualizują taki obowiązek. W szczególności zaniechaniem może być bezczynność organu administracji publicznej. Z bezczynnością administracji nie można jednak mylić tzw. milczenia administracji, czyli swoistej, dopuszczonej przez prawo formy działania administracji, które wywołuje przewidziane przez normy prawne skutki. Z kolei naruszenie prawa przez jego obejście będzie miało miejsce wtedy, gdy podjęta zostanie czynność (czynności) formalnie prawnie niezakazana, przedsięwzięta w celu osiągnięcia

⁵⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 197.

skutku związanego z czynnością zakazaną, a tym samym sprzecznego z przedmiotem lub celem prawa.

5. Faktor temporalny pozwala wyróżnić informacje o dokonanym naruszeniu prawa w wyżej określony sposób (działanie, zaniechanie obejście prawa), a także naruszeniach prawa przez podmioty, które się ich dopuściły. W desygnacie pojęcia definiowanego przepisami art. 2 pkt 3 u.o.sigнал. będą się mieścić również informacje o potencjalnym naruszeniu prawa, czyli informacje o naruszeniach, których jeszcze nie popełniono, ale istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia.
6. Dla uznania zgłoszenia za informację o naruszeniu prawa należy uznać nie tylko takie, które znajduje oparcie dowodowe na tym etapie, lecz również takie, co do którego w świetle okoliczności sprawy były uzasadnione podejrzenia. Nie będą jednak stanowić informacji o naruszeniu prawa takie, które w świetle doświadczenia życiowego i okoliczności sprawy opierają się wyłącznie na plotkach i pogłoskach oraz informacje o faktach znanych notoryjnie w chwili zgłoszenia.
7. Informacje o naruszeniu praw w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.o.sigнал. to wyłącznie takie informacje, które zostały powzięte w sferze wyznaczonej aktywnością zarobkową zgłaszającego, wyznaczoną przez pojęcie „kontekstu związanego z pracą”. Dla uznania informacji za naruszenie prawa nie ma znaczenia to, czy zgłaszający przekazał je w toku naboru prowadzonego przez podmiot prawny, to jest na etapie poprzedzającym zatrudnienie, czy też w czasie jego wykonywania.

4) informacji zwrotnej – należy przez to rozumieć przekazaną sygnaliście informację na temat planowanych lub podjętych działań następnych i powodów takich działań;

1. Informacją zwrotną w rozumieniu ustawy jest przekazana sygnaliście informacja na temat planowanych lub podjętych działań następnych i powodów takich działań.
2. Adresatem normy nakazującej przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej jest podmiot prawny, a w przypadku zgłoszenia zewnętrznego – organ publiczny albo Rzecznik Praw Obywatelskich.
3. Warunkiem przekazania sygnaliście informacji zwrotnej jest podanie przez niego adresu, na jaki informacja ta powinna być przekazana. Z argumentu *lege non distinguente* wynika, że adresem do kontaktu z sygnalistą może być zarówno adres pocztowy, jak i elektroniczny.
4. Informacja zwrotna powinna zostać przekazana w terminie określonym w procedurze zgłoszeń wewnętrznych, który nie może być dłuższy niż określony w art. 25 ust. 1 pkt 7 u.o.sigнал. Analogicznie termin przekazania informacji w przypadku zgłoszenia zewnętrznego powinien zostać określony w procedurze zgłoszeń wewnętrznych (odpowiednio art. 33 i art. 24 ust. 1 pkt 6 u.o.sigнал.).

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;

1. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.o.sygnał. przez kontekst związany z pracą należy 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.
2. Definicja kontekstu związanego z pracą ma fundamentalne znaczenie z perspektywy ochrony przysługującej sygnaliście, gdyż ochrona nie będzie przysługiwała osobie, która informację o naruszeniu prawa uzyskała w sferze niezwiązanej z pracą. Kontekst związany z pracą należy postrzegać w wymiarze temporalnym oraz merytorycznym. Aspekt czasowy sprowadza się do tego, kiedy sygnalista powziął informację o naruszeniu prawa. Natomiast kontekst rzeczowy wyznaczają okoliczności faktyczne, w których sygnalista wszedł w posiadanie informacji o naruszeniu prawa. Okoliczności te muszą pozostawać w związku z czynnościami podejmowanymi na etapie poprzedzającym nawiązanie stosunku zatrudnienia, a zatem w fazie rekrutacji lub przy okazji wykonywania obowiązków wynikających z zatrudnienia.

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;

1. Zgodnie z definicją legalną organu publicznego na potrzeby stosowania ustawy taki status mają 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 u.o.sygnał.
2. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie sygnalistów, definicja „organu publicznego” w ujęciu art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. odpowiada pojęciu „właściwego organu” z art. 5 pkt 14 dyrektywy 2019/1937. Oznacza to, że organy wskazane w art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. są organami krajowymi w rozumieniu art. 5 pkt 14 dyrektywy 2019/1937. Katalog organów publicznych tworzą: 1) naczelne i centralne organy administracji rządowej, 2) terenowe organy administracji rządowej, 3) organy jednostek samorządu terytorialnego, 4) inne organy państwowe, 5) inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej. Jednakże w świetle art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. zakwalifikowanie określonego organu lub podmiotu jako organu publicznego będzie możliwe, o ile będą one właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1

u.o.sygnał. Tym samym już na tym etapie analizy art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. staje się jasne, że z perspektywy sygnalisty planującego dokonanie zgłoszenia zewnętrznego problemem może być ustalenie tego, jaki organ będzie właściwy w danym przypadku naruszenia prawa.

3. Adresatami norm prawnych rekonstruowanych m.in. z przepisów art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. są: osoba dokonująca zgłoszenia, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz piastun organu publicznego.
4. Identyfikację właściwego dla dokonania zgłoszenia zewnętrznego organu publicznego ułatwią informacje, które zgodnie z art. 48 ust. 1 u.o.sygnał. będzie musiał zamieścić na swojej stronie każdy organ publiczny, właściwy w sprawach objętych przedmiotowym zakresem regulacji. Mimo że ustawodawca w art. 48 ust. 1 u.o.sygnał. *expressis verbis* nie wskazał, że informacja na stronie BIP powinna wskazywać dziedziny, w jakich organ jest właściwy do podejmowania działań następnych, to wydaje się, że względy prakseologiczne implikują taki obowiązek.
5. Z punktu widzenia pożądanej szybkości podejmowanych przez organ publiczny działań następnych zagrożenie w postaci utrudnionej identyfikacji organu publicznego ograniczone zostało przez powierzenie RPO realizacji zadań określonych w art. 20 ust. 1a dyrektywy 2019/1937. Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 2 u.o.sygnał. RPO będzie przyjmował zgłoszenia zewnętrzne o naruszeniach prawa w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1–16 u.o.sygnał., dokonywał ich wstępnej weryfikacji i przekazywał organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następnych. Analogiczną funkcję pełnią przepisy art. 34 ust. 2 i 4 u.o.sygnał., zgodnie z którym organ publiczny jest zobowiązany do dokonania wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego, w ramach którego z urzędu bada swoją właściwość, a w razie ustalenia braku tej właściwości przy równoczesnym stwierdzeniu, że zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, przekazuje sprawę do organu właściwego do podjęcia działań następnych.
6. Ustawodawca, tworząc definicję organu publicznego na potrzeby stosowania ustawy o ochronie sygnalistów, w oczywisty sposób inspirował się pojęciami, które występują w art. 1 i 5 k.p.a. Dowodzi tego w szczególności część uzasadnienia projektu ustawy, które świadczy o tym, że projektodawca korzystał z ustaleń doktryny prawa administracyjnego poczynionych m.in. w związku z istotą i klasyfikacją organów administracji oraz organów administrujących. Taki sposób postrzegania przez projektodawcę organów publicznych potwierdza również przywołane w uzasadnieniu orzecznictwo sądów administracyjnych, którego przedmiotem było rozstrzygnięcie o tym, czy pewne organy mają status organów, o których mowa w art. 1 i 5 k.p.a. Stanowi to istotną wskazówkę interpretacyjną w procesie stosowania art. 2 pkt 6 u.o.sygnał.
7. Jedynym ściśle określonym, a co za tym idzie, łatwo identyfikowalnym organem publicznym uprawnionym do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.sygnał. jest Prezes Rady Ministrów. Jest on właściwy do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego dotyczącego naruszenia prawa przez służby specjalne, o których mowa w art. 11 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁵⁵.

⁵⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 812 ze zm.

W przypadku powołania Koordynatora Służb Specjalnych to on jest organem publicznym w sprawach, o których stanowi art. 5 ust. 3 u.o.sygnał.

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 dopuściła się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana;

1. Osobą, której dotyczy zgłoszenie, może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wskazana w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym jako osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, lub jako osoba, z którą osoba, która dopuściła się naruszenia prawa, jest powiązana.
2. Praktyczna użyteczność definicji legalnej pojęcia „osoby, której dotyczy zgłoszenie” wynika w szczególności z tego, że jest ono elementem konstrukcyjnym norm prawnych określających obowiązki prowadzenia rejestrów zgłoszeń wewnętrznych (art. 29 ust. 3 pkt 4 u.o.sygnał.), rejestru zgłoszeń prowadzonych przez RPO (art. 45 ust. 3 pkt 3 u.o.sygnał.) oraz przez organ publiczny (art. 46 ust. 3 pkt 3 u.o.sygnał.).
3. Sposób oznaczenia „osoby, której dotyczy zgłoszenie” w rejestrach zgłoszeń informacji o naruszeniach prawa determinowany jest naturą prawną tej osoby. W przypadku osoby fizycznej będą to dane osobowe obejmujące w szczególności imię i nazwisko. W przypadku jednostki organizacyjnej będzie to jej nazwa.

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;

1. Osobą pomagającą w dokonaniu zgłoszenia jest osoba fizyczna, która pomaga sygnaliście w zgłoszeniu lub ujawnieniu publicznym w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna zostać ujawniona.
2. Jak wynika z art. 4 ust. 4 lit. a oraz motywu 41 dyrektywy 2019/1937, jej celem jest zapewnienie ochrony przed działaniami odwetowymi podejmowanymi nie tylko bezpośrednio wobec osób dokonujących zgłoszenia, ale także przed działaniami odwetowymi, które mogą być podejmowane pośrednio wobec osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia. Osobami takimi mogą być w szczególności inni pracownicy oraz funkcjonariusze lub osoby zatrudnione na podstawie cywilnoprawnej przez podmiot, którego dotyczy zgłoszenie.
3. Za pomoc w dokonaniu zgłoszenia należy uznać wszelkie wsparcie, którego celem i skutkiem jest zgłoszenie przez sygnalistę informacji o naruszeniu prawa. W szczególności taki charakter będzie miało przekazywanie wiedzy na temat form i trybu dokonania zgłoszenia czy pomoc przy sporządzeniu informacji o naruszeniu prawa.

4. W świetle art. 21 ust. 1 u.o.sygnał. wobec osoby pomagającej w dokonywaniu zgłoszenia istnieje zakaz dokonywania działań odwetowych określonych przepisami rozdziału 2 u.o.sygnał. Osoba pomagająca sygnaliście, w razie zastosowania wobec niej działań odwetowych, będzie mogła skorzystać ze środków ochrony określonych przepisami.
5. Działania odwetowe podejmowane wobec osoby pomagającej w zgłoszeniu oraz ujawnianie tożsamości takiej osoby są sankcjonowane na zasadach analogicznych jak te, które dotyczą sygnalisty (art. 55 i 56 u.o.sygnał.).

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);

1. Osobą powiązaną z sygnalistą jest osoba fizyczna, która może doświadczyć działań odwetowych, w tym współpracownik lub osoba najbliższa sygnalisty w rozumieniu 115 § 11 k.k.
2. Komentarz do art. 2 pkt 9 u.o.sygnał. należy zacząć od stwierdzenia, że uwagi poczynione na tle art. 2 pkt 8 u.o.sygnał. zachowują, co do zasady, aktualność w odniesieniu do treści komentowanego przepisu. Dotyczy to w szczególności celu regulacji, a także zakazu stosowania wobec takiej osoby działań odwetowych (art. 21, 55, 56 u.o.sygnał.).
3. Z definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 9 u.o.sygnał. wynika, że ustawodawca bardzo szeroko rozumie więź określonej osoby, która mogłaby doświadczyć działań odwetowych, z sygnalistą. W świetle komentowanego przepisu, odsyłającego do art. 115 § 11 k.k., więzią tą może być pozostawanie w związku małżeńskim, określony rodzaj i stopień pokrewieństwa lub stopień powinowactwa oraz przysposobienie. Na zakwalifikowaniu określonej osoby do kategorii osób powiązanych z sygnalistą może wpływać również pozostawanie z nim we wspólnym pożyciu lub w relacjach wyznaczonych współpracą w sferze szeroko rozumianego zatrudnienia. Należy przyjąć, że współpracownik w ujęciu art. 2 pkt 9 u.o.sygnał. tylko wtedy może być uznany za osobę powiązaną z sygnalistą, gdy pomiędzy tymi osobami istnieje relacja sprawiająca, że działania odwetowe wobec współpracownika pośrednio wpłynęłyby negatywnie na sygnalistę. Za taką relację w pewnych okolicznościach należałoby uznać w szczególności silną przyjaźń między sygnalistą a współpracownikiem.
4. W uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie sygnalistów (do art. 21 projektu) stwierdzono, że osoby rozpatrujące zgłoszenie będą traktowane jako osoby powiązane z sygnalistą. Zdaniem projektodawcy taka kwalifikacja znajduje uzasadnienie w tym, że rozpatrywanie zgłoszenia może być podstawą podjęcia wobec takiej osoby działań odwetowych w kontekście związanym z pracą. Przyznanie ochrony ma zaś na celu zagwarantowanie bezstronnego rozpatrzenia zgłoszenia.
5. Komentowany przepis pozostaje w funkcjonalnym związku z art. 4 ust. 4 lit. c dyrektywy 2019/1937, zgodnie z którym w stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia określone w rozdziale VI dyrektywy stosuje się również do podmiotów prawnych, które stanowią własność sygnalisty, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą.

10) podmiocie prawnym – należy przez to rozumieć podmiot prywatny lub podmiot publiczny;

1. Podmiotem prawnym jest podmiot prywatny lub podmiot publiczny. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie sygnalistów, pojęcie „podmiotu prawnego” także odpowiada terminologii używanej przez dyrektywę 2019/1937, która posługuje się pojęciem „podmiotu prawnego w sektorze prywatnym i publicznym”. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie pojęcia „podmiotu prawnego” jako zbiorczego określenia na podmiot prywatny i podmiot publiczny.
2. Definicja legalna podmiotu prawnego, w znaczeniu wynikającym z art. 2 pkt 10 u.o.sygnal., jest w istocie zbędna, zważywszy na inne definicje legalne wyrażone w przepisach komentowanej ustawy, a w szczególności w treści art. 2 pkt 11 i 12 u.o.sygnal. W braku doprecyzowania, czy chodzi o podmiot prywatny czy publiczny, wystarczyłoby zastosowanie argumentu *lege non distinguente*.

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;

1. Przez podmiot prywatny należy 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. Definiens pojęcia „podmiot prywatny” został skonstruowany przy zastosowaniu kryterium pozytywnego oraz negatywnego. Kryterium pozytywne sprowadza się do zakwalifikowania określonego podmiotu jako prywatnego, jeżeli jest on: a) prowadzącą działalność gospodarczą osobą fizyczną, b) osobą prawną, c) jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznała zdolność prawną, d) pracodawcą. Wskazane podmioty mogą zostać uznane za prywatne tylko wtedy, gdy nie są mają statusu podmiotu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 12 u.o.sygnal. (element negatywny).
2. Definicja podmiotu prywatnego nie może zostać uznana za prawidłową. Wynika to z tego, że ustawodawca z jednej strony uznał za podmiot prywatny osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, z drugiej zaś pracodawcę. Pracodawcą zgodnie z art. 2 k.p. jest osoba fizyczna, a także jednostka organizacyjna, nawet jeśli nie posiada osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia pracowników. Nie ulega zatem wątpliwości, że w desygnacie pojęcia „pracodawca”, z którego korzystanie na potrzeby wykładni komentowanego przepisu znajduje się w założeniu racjonalności prawodawcy i spójności prawa, mieszczą się osoby fizyczne, bez względu na to, czy prowadzą działalność gospodarczą, jak i jednostki organizacyjne, bez względu na to, czy są osobami prawnymi, tzw. ułomnymi osobami prawnymi, a nawet takie, które nie mając podmiotowości prawa cywilnego, mogą zatrudniać pracowników (zakres przedmiotowy pojęcia pracodawca obejmuje podmioty wcześniej wskazane w art. 2 pkt 11 u.o.sygnal.).
3. Wydaje się, że wynikający z konstrukcji definicji legalnej wyrażonej w art. 2 pkt 11 u.o.sygnal. problem związany z kwalifikowaniem osoby fizycznej jako podmiotu prywatnego należy

rozwiązać w ten sposób, że za osobę prywatną uzna się tylko taką osobę fizyczną, która prowadzi działalność gospodarczą. Przeciwny kierunek wykładni implikowałby wniosek o zbędności dookreślenia osoby fizycznej przez jej właściwość w postaci prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.

-
- 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);
-

1. Przez podmiot publiczny należy rozumieć podmiot wskazany w art. 3 ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵⁶. W art. 2 pkt 11 u.o.sygnał. katalog podmiotów publicznych został określony w drodze odesłania wewnątrzsystemowego, przy czym z uwagi na treść art. 3 u.o.d.p.w.i. należy stwierdzić, że odesłanie to jest dwustopniowe. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 1 u.o.d.p.w.i. podmiotami prawnymi są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁵⁷. Sektor finansów publicznych tworzą jednostki wymienione w art. 9 u.f.p. Są to jednostki finansowane ze środków publicznych, powołane do wykonywania zadań publicznych w sposób niekomercyjny.
2. W świetle art. 9 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą:
 - 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
 - 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
 - 2a) związki metropolitalne,
 - 3) jednostki budżetowe,
 - 4) samorządowe zakłady budżetowe,
 - 5) agencje wykonawcze,
 - 6) instytucje gospodarki budżetowej,
 - 7) państwowe fundusze celowe,
 - 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
 - 9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
 - 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
 - 11) uczelnie publiczne,
 - 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
 - 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury,
 - 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego,
 - 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524; dalej: u.o.d.p.w.i.

⁵⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.; dalej: u.f.p.

3. Ponadto, zgodnie z art. 3 pkt 2 i n. u.o.d.p.w.i., do podmiotów publicznych należy zaliczyć:
- 1) inne niż wskazane w art. 9 u.f.p. państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
 - 2) osoby prawne niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (j.s.f.p.) utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli te podmioty oraz j.s.f.p. i państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
 - 3) związki j.s.f.p. podmiotów oraz podmiotów wskazanych w 1 i 2 tej części komentarza,
 - 4) jednostki nienależące do jednej z ww. kategorii, które:
 - a) wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁵⁸, lub
 - b) działają w charakterze podmiotów świadczących usługi publiczne w rozumieniu art. 2 lit. d rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70⁵⁹, lub
 - c) działają w charakterze przewoźników lotniczych w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona)⁶⁰, wykonujących obowiązki użyteczności publicznej zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia, lub
 - d) działają w charakterze armatorów Wspólnoty w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z 7.12.1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski)⁶¹, wykonujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia
- na które jednostki sektora finansów publicznych lub podmioty wskazane w pkt 1–3 tej części komentarza, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot, wywierają dominujący wpływ, w szczególności posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.
4. Mimo że art. 2 pkt 12 u.o.sygnal. stanowi: „Ileokroć w niniejszej ustawie jest mowa o podmiocie publicznym (...)”, to w dalszej części ustawy o ochronie sygnalistów pojęcie podmiotu publicznego nie występuje. *De lege lata* jedyna praktyczna użyteczność analizowanej definicji legalnej uwidacznia się w związku z treścią art. 28 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1

⁵⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; dalej: u.p.z.p.

⁵⁹ Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1, ze zm.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3, ze zm.

⁶¹ Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 2, s. 10, ze zm.

u.o.sygnał. W ich świetle podmioty prywatne, na rzecz których pracę zarobkową wykonuje co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 osób, mogą na podstawie umowy ustalić wspólne zasady przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego. *A contrario* takiej możliwości nie mają podmioty publiczne, w których poziom zatrudnienia mieści się we wskazanych wyżej progach.

-
- 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;
-

1. Przez postępowanie prawne należy rozumieć postępowanie toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Są nimi w szczególności postępowania: 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. Na postępowania prawne w rozumieniu komentowanego art. 2 pkt 13 u.o.sygnał. składają się: 1) postępowania toczące się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, 2) postępowanie toczące się na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych w celu wykonania przepisów prawa powszechnie obowiązującego.
2. Niezależnie od dokonanej w treści art. 2 pkt 13 u.o.sygnał. egzemplifikacji postępowań toczących się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego za takie uznać należy każde postępowanie przewidziane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, bez względu na rangę aktu prawnego, który obejmuje postępowanie wyjaśniające. Przedmiotem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie prawdziwości twierdzeń o faktach relewantnych w kontekście hipotezy normy prawnej.
3. Warunkiem uznania postępowania toczącego się na podstawie regulacji wewnętrznych podmiotu prawnego za postępowanie, o którym mowa w komentowanym przepisie, jest oparcie go na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. Przykładem takiego postępowania są czynności podejmowane w toku postępowania antymobbingowego czy postępowanie w przedmiocie naruszenia standardów etycznych w szkołach wyższych.

-
- 14) ujawnieniu publicznym – należy przez to rozumieć podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej;
-

1. Jak stanowi art. 2 pkt 14 u.o.sygnał., ujawnieniem publicznym jest podanie informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej. Na poziomie regulacji ustawowych relatywnie często przepisy stanowią o sposobach publicznego ujawniania pewnych informacji (por. np. art. 73a ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶², art. 77 § 1 ustawy

⁶² Dz.U. z 2024 r. poz. 1616.