

Ochrona sygnalistów

Wyzwania
i perspektywy
na przyszłość



RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH



RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH

Ochrona sygnalistów – wyzwania i perspektywy na przyszłość

Warszawa 2026

Ochrona sygnalistów – wyzwania i perspektywy na przyszłość



**ZESPÓŁ DO SPRAW
SYGNALISTÓW**

Redakcja

Jakub Królikowski, Marcin Malecko

Recenzja naukowa

dr hab. Marlena Sakowska-Baryła, prof. UŁ

Autorzy

Beata Baran-Wesołowska, Anna Grochowska-Wasilewska, Jakub Królikowski,
Marcin Malecko, Anna Reda-Ciszewska, Ewelina Rutkowska, Dagmara Skupień,
Marcin Waszak

Opracowanie redakcyjne

Barbara Jończyk, Radosław Sitek, Aneta Szurmak

Wydawca

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
bip.brpo.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/sygnalisci>
Infolinia: 800 676 676

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 Polska (BY-SA)

Warszawa 2026

ISBN: 978-83-65029-70-06

Oddano do składu w marcu 2026 r.

Podpisano do druku w lipcu 2026 r.

Nakład: 300 egz.

Realizacja

Print Profit sp. z o.o.

Spis treści

Wykaz skrótów.....	5
Wstęp	7
<i>Jakub Królikowski</i>	
Zgłoszenie naruszenia prawa przez sygnalistę – przesłanki i skutki dla podmiotów prawnych oraz organów publicznych.....	11
<i>Marcin Malecko</i>	
Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie rozpatrywania zgłoszeń sygnalistów	23
<i>Ewelina Rutkowska</i>	
Między zgodnością a ryzykiem – rola systemu zgłoszeń w budowie skutecznego programu <i>compliance</i> – perspektywa pracodawcy	37
<i>Marcin Waszak</i>	
Pracodawcy spotykają sygnalistów. Procedury zgłoszeń wewnętrznych w praktyce działania organizacji	51
<i>Anna Grochowska-Wasilewska</i>	
Zgłoszenia zewnętrzne a prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie.....	67
<i>Beata Baran-Wesołowska</i>	
O środkach ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi	77
<i>Dagmara Skupień</i>	
Perspektywy poszerzenia zakresu przedmiotowego sygnalizowania w Polsce	89
<i>Anna Reda-Ciszewska</i>	
Ustawa o ochronie sygnalistów z perspektywy związków zawodowych	103
Zespół do Spraw Sygnalistów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich	117
Bibliografia	125

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.k. – kodeks karny – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)

k.p. – kodeks pracy – ustawa Kodeks pracy

k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)

k.p.k. – kodeks postępowania karnego – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)

RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2 016/679 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)

u.o.s. – ustawa o ochronie sygnalistów – ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928)

ustawa o RPO – ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich – ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich

dyrektywa 2019/1937 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17)

Inne

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

GIP – Główny Inspektor Pracy

GUS – Główny Urząd Statystyczny

KE – Komisja Europejska

MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy

MRPiPS – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

MSZ – Minister Spraw Zagranicznych

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

PE – Parlament Europejski

PIP – Państwowa Inspekcja Pracy

PPK – Pracownicze Plany Kapitałowe

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SN – Sąd Najwyższy

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

ZFŚS – Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Wstęp

Niniejsza publikacja stanowi zwieńczenie konferencji, która odbyła się 21 maja 2025 r. w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Jej celem była ocena obecnego stanu prawnego oraz próba wypracowania rekomendacji na przyszłość w oparciu o dotychczasową praktykę stosowania ustawy o ochronie sygnalistów.

Założeniem konferencji było uwzględnienie perspektyw trzech głównych aktorów systemu dokonywania zgłoszeń, tj. sygnalisty, pracodawcy i organu publicznego (w tym także Rzecznika Praw Obywatelskich). Prelegenci reprezentujący różne ośrodki badawcze zwracali uwagę na wyzwania praktyczne związane ze stosowaniem ustawy o ochronie sygnalistów i dyrektywy 2019/1937. Dokonywali również oceny implementacji dyrektywy dokonanej przez polskiego ustawodawcę.

Ponad rok po wejściu w życie ustawy jednym z najbardziej spornych zagadnień pozostaje katalog przedmiotowy naruszeń prawa, które mogą zgłaszać sygnaliści. W publikacji zaprezentowano różne poglądy dotyczące możliwych kierunków zmian w tym zakresie. Szczególnie istotna jest dyskusja na temat zasadności włączenia do katalogu wybranych aspektów prawa pracy z uwagi na bliskość tej materii sygnaliście, który najczęściej jest pracownikiem.

Wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów to dopiero początek budowania spójnego i skutecznego systemu zgłaszania naruszeń prawa w miejscu pracy. W niniejszej publikacji eksperci wskazują na możliwe działania organów publicznych i pracodawców na rzecz zwiększenia zaufania potencjalnych sygnalistów do obowiązujących przepisów i procedur.

Ustawa o ochronie sygnalistów powierzyła zupełnie nowe zadanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Organ ten stoi obecnie przed wyzwaniem wypracowania modelu realizowania tej funkcji, który będzie jak najlepiej urzeczywistniał założenia dyrektywy, a jednocześnie pozostawał w zgodzie z konstytucyjnym mandatem RPO. Powierzenie funkcji organu centralnego właśnie Rzecznikowi skutkuje ściślejszym powiązaniem ochrony sygnalistów z ochroną podstawowych praw i wolności.

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Rozdział I

Zgłoszenie naruszenia prawa przez sygnalistę – przesłanki i skutki dla podmiotów prawnych oraz organów publicznych

Jakub Królikowski

Wprowadzenie

Zgłoszenie sygnalisty stanowi podstawowy i niezbędny element warunkujący wszczęcie postępowań dotyczących zgłoszeń wewnętrznych jak i postępowań dotyczących zgłoszeń zewnętrznych przewidzianych na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów, stanowiącej implementację dyrektywy 2019/1937. Jest to szczególnie środek prawny, który stanowi jedną z form realizacji wolności słowa, w aspekcie polegającym na informowaniu o dostrzeżonych nieprawidłowościach i naruszeniach prawa¹. Zgłoszenie sygnalisty służy nie tyle ochronie interesu indywidualnego osoby, która dokonuje zgłoszenia, lecz przede wszystkim uruchomieniu właściwej procedury w związku z dostrzeżonym naruszeniem prawa, przyczyniając się tym samym do poprawy egzekwowania prawa, co ma znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego². Przewidziany w ustawie o ochronie sygnalistów mechanizm informowania o naruszeniach prawa będzie realizował cele, dla których został utworzony, tylko pod warunkiem otrzymywania zgłoszeń od sygnalistów. Głównym założeniem tego mechanizmu nie jest

¹ Działania osób informujących o naruszeniach i nieprawidłowościach utożsamiane są z realizacją wolności słowa przede wszystkim w orzecznictwie ETPC, który wskazał warunki przysługiwania ochrony sygnaliście jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy 2019/1937. Co istotne, ochrona sygnalisty przewidziana w orzecznictwie ETPC może przysługiwać również w przypadku informowania o naruszeniach w innym trybie niż przewidziany w tej dyrektywie. Na ten temat zob. np.: V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* „Industrial Law Journal” 4/2020, s. 642-643, J.T. Papp, *Business confidentiality and freedom of expression – the evolving jurisprudence of the Strasbourg court*, „ERA Forum – Journal of the Academy of European Law” 26 (2025), s. 471-486, A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 4/2014, s. 12-18.

² Szerzej na temat powiązania ochrony interesu publicznego z ochroną sygnalistów zob. Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, „Europejski Przegląd Sądowy” 9/2023, s. 9 i n. Na temat relacji między realizacją wolności wypowiedzi a poprawą egzekwowania prawa zob. szerzej: V. Abazi, *Whistleblowing in the European Union*, „Common Market Law Review” 3/2021, s. 825-826.

przekazywanie informacji o jakichkolwiek naruszeniach, lecz tych o unikatowym charakterze, do których dostęp mają osoby wykonujące czynności zawodowe w ramach określonego podmiotu czy organizacji. Podjęcie decyzji o ujawnieniu nieprawidłowości, która godzi w interes ogólny wiąże się z każdorazową oceną sygnalisty zagrożenia dla swojej sytuacji prywatnej i zawodowej, z uwagi na występującą na ogół zależność ekonomiczną sygnalisty od podmiotu prawnego, w ramach którego doszło do naruszenia prawa, które dostrzegł. Brak zaufania do mechanizmu sygnalizowania naruszeń prawa oraz systemu ochrony przed działaniami odwetowymi może powodować efekt mrozący i skutkować rezygnacją z realizacji wolności słowa, polegającej na zgłaszaniu naruszeń prawa dostrzeżonych w związku z wykonywaniem czynności zawodowych³. To oznacza, że skala zgłoszeń sygnalistów, która przekłada się na efektywność mechanizmu sygnalizowania naruszeń prawa, zależna jest nie tylko od wiedzy na temat samego funkcjonowania tego mechanizmu wśród obywateli, ale przede wszystkim od adekwatnych i jasnych środków ochrony sygnalistów i zaufania do całego systemu informowania o naruszeniach prawa oraz od rzetelności rozpoznawania zgłoszeń oraz poczucia sprawczości⁴.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim omówienie przesłanek warunkujących uznanie określonego wpływu za zgłoszenie sygnalisty, a także wskazanie skutków procesowych wniesienia takiego zgłoszenia oraz skutków innego rodzaju powodujących określone obowiązki po stronie organów publicznych (zgłoszenia zewnętrzne) lub podmiotów prawnych (zgłoszenia wewnętrzne).

Wszczęcie postępowania jako skutek zgłoszenia

Ustawa o ochronie sygnalistów przewiduje dwa rodzaje zgłoszeń: wewnętrzne oraz zewnętrzne. Zgłoszenia wewnętrzne można przekazywać do właściwego podmiotu prawnego, tj. takiego, z którym osobę zgłaszającą naruszenie prawa łączy kontekst związany z pracą, zaś

³ Zob. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.10.2025 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ujawnienie-danych-sygnalistki-mkidn-kolejne> (dostęp: 16.02.2026 r.).

⁴ Na konieczność zapewnienia, aby sygnaliści w pełni rozumieli zakres swoich praw i warunki ochrony oraz mieli możliwość podejmowania świadomych decyzji dotyczących tego, czy i w jaki sposób zgłosić naruszenie prawa za pomocą poufnych kanałów zgłaszania nieprawidłowości oraz poprawy w regulacjach prawa krajowego dotyczących środków ochrony przed działaniami odwetowymi, zwróciła uwagę Komisja Europejska w raporcie z 3.07.2024 r. dotyczącym wdrożenia i stosowania dyrektywy 2019/1937 (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and application of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*, s. 9-10; https://commission.europa.eu/document/download/7cc63350-88c9-4c0b-a46e-04fc11e673e7_en?filename=COM_2024_269_1_EN_ACT_part1_v6.pdf, (dostęp: 16.02.2026 r.). Zob. też na ten temat na tle dotychczasowej praktyki stosowania przepisów polskiej ustawy o ochronie sygnalistów: M. Malecko, *Ochrona sygnalistów: wyzwania na przyszłość*, „Rzeczpospolita” z 25.09.2025 r., s. 14, J. Królikowski, *Sygnaliści potrzebują lepszej ochrony przed odwetem*, rozm. przepr. P. Otto, „Dziennik Gazeta Prawna” z 25.09.2025 r., s. B8, J. Królikowski, *Sygnaliści dbają o dobro wspólne*, „Rzeczpospolita” z 9.01.2026 r., s. 12. Z kolei na temat dotychczasowej praktyki obowiązywania niemieckich przepisów implementujących dyrektywę 2019/1937 dotyczących zgłoszeń zewnętrznych zob. R. Kölb, *Corporate Control Through External Whistleblowing: Initial Findings from Germany*, „European Journal on Criminal Policy and Research”, January 2026.

podmiot ten przyjął lub był obowiązany przyjąć procedurę zgłoszeń wewnętrznych⁵. Z kolei w przypadku zgłoszeń zewnętrznych sygnalista może według swojego uznania dokonać tego rodzaju zgłoszenia do Rzecznika Praw Obywatelskich lub innego organu publicznego. Dokonanie zgłoszenia zewnętrznego nie wymaga wcześniejszego wniesienia zgłoszenia wewnętrznego (zob. art. 30 ust. 1 u.o.s.). Podstawowa różnica sprowadza się do tego, że oba rodzaje zgłoszeń wszczynają odrębne postępowania różniące się charakterem i prowadzonymi w ramach tych postępowań działaniami następczymi⁶.

Ustalenie, czy określony wpływ jest zgłoszeniem, ma kluczowe znaczenie dla samego istnienia postępowania mającego na celu podjęcie określonych działań następczych w związku z przekazaną przez sygnalistę informacją o naruszeniu prawa. Na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów to właśnie dokonanie zgłoszenia powoduje wszczęcie postępowania, które może prowadzić do przeprowadzenia działań następczych mających na celu przede wszystkim ustalenie czy informacja zawarta w tym zgłoszeniu jest prawdziwa. Dokonanie zgłoszenia skutkuje po stronie odpowiednio podmiotu prawnego lub organu publicznego obowiązkiem przyjęcia zgłoszenia, jego wstępną weryfikacją i – w zależności od wyniku tej weryfikacji – rozpoznaniem lub (w przypadku zgłoszeń zewnętrznych) przekazaniem do innego właściwego organu. Innymi słowy, jeśli określony wpływ dokonany czy to ustnie czy pisemnie spełnia przesłanki zgłoszenia, wówczas podmiot prawny lub organ publiczny jest obowiązany zgłoszenie przyjąć, co prowadzi do jego rozpatrzenia na zasadach określonych w ustawie o ochronie sygnalistów⁷. Inaczej kwestia to może być uregulowana w przypadku zgłoszeń anonimowych, o ile podmiot prawny lub organ podejmie decyzję o przyjmowaniu tego rodzaju zgłoszeń⁸.

Zgłoszenie wewnętrzne wniesione do podmiotu prawnego powoduje wszczęcie postępowania prowadzonego w ramach tego podmiotu. Działania następcze przybierają wówczas przede wszystkim formę postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez wyznaczoną w procedurze zgłoszeń wewnętrznych osobę lub komórkę organizacyjną, które znajdują się w strukturze tego podmiotu. Co istotne, osoba lub komórka prowadząca postępowanie wyjaśniające nie zastępuje organów państwa, w szczególności nie posiada kompetencji do oceny prawdziwości naruszenia prawa wskazanego w zgłoszeniu w sposób oddziałujący poza tym podmiotem prawnym. Co więcej, w przypadku zgłoszenia wewnętrznego informacja o końcowym wyniku postępowania prowadzonego w wyniku zgłoszenia naruszenia prawa przez sygnalistę w wielu sytuacjach pozostanie wewnątrz tego podmiotu i może nie przedostać

⁵ Szerzej na ten temat: M. Brzostek-Kleszcz, K. Jędrzejewska, J. Wrębiak, *Procedura zgłoszeń wewnętrznych dokonywanych przez sygnalistów* [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak, Warszawa 2024 r., s. 82-86.

⁶ Zob. szerzej na temat charakteru postępowań dotyczących zgłoszeń sygnalistów: J. Królikowski, *Sygnaliści. Postępowania dotyczące zgłoszeń zewnętrznych oraz zgłoszeń wewnętrznych*, Warszawa 2025, s. 17-22.

⁷ Warto zauważyć, że ustawodawca implementując dyrektywę 2019/1937 nie zdecydował się na wprowadzenie koncepcji *clearly minor* umożliwiającej organom, po dokonaniu należytej oceny sprawy, podjęcie decyzji, że naruszenie będące przedmiotem zgłoszenia ma wyraźnie niewielką wagę i nie wymaga podjęcia dalszych działań następczych innych niż zamknięcie procedury (zob. art. 11 ust. 3 dyrektywy 2019/1937).

⁸ Zob. szerzej na temat zgłoszeń anonimowych: J. Królikowski, *Zgłoszenia anonimowe nie takie straszne*, „Rzeczpospolita” z 18 grudnia 2025 r., s. 7.

się na zewnątrz, co może być korzystne przede wszystkim z punktu widzenia odbioru tego podmiotu w określonym środowisku społecznym. Zgłoszenie nieprawidłowości kanałami wewnętrznymi może również przyczyniać się do bardziej efektywnej realizacji zadań przez podmiot prawny⁹. W interesie samego podmiotu prawnego jest zatem realizacja obowiązku zapewnienia łatwo dostępnej informacji na temat treści procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz odpowiednich gwarancji bezstronnego i rzetelnego przeprowadzania postępowań wyjaśniających¹⁰. Sygnalista, który nie będzie miał dostępu do procedury lub też będzie obawiał się konsekwencji dokonania zgłoszenia wewnętrznego, może pominąć tę możliwość i wnieść od razu zgłoszenie zewnętrzne, a tym samym przekazać informację o ewentualnym naruszeniu prawa w ramach podmiotu prawnego na zewnątrz – do właściwego organu państwa.

Z kolei zgłoszenie zewnętrzne powoduje wszczęcie postępowania i rozpatrzenie treści tego zgłoszenia przed właściwym organem publicznym, który może podejmować działania o charakterze władczym w oparciu o przepisy właściwej procedury znajdującej zastosowanie przed tym organem¹¹.

Pozostałe skutki zgłoszenia

Dokonanie zgłoszenia przez sygnalistę powoduje również inne skutki niż samo wszczęcie postępowania. W przypadku zgłoszeń wewnętrznych jest to obowiązek podmiotu prawnego zamieszczenia zgłoszenia w rejestrze zgłoszeń (zob. art. 29 u.o.s.). Z kolei zgłoszenia zewnętrzne również są zamieszczane w odpowiednim rejestrze (zob. art. 46 u.o.s.) oraz dodatkowo organy publiczne są obowiązane raz w roku przekazywać sprawozdanie dotyczące przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych (zob. art. 47 u.o.s.). To oznacza, że jedynie wpływy, które spełniają przesłanki zgłoszenia powinny być umieszczone w rejestrze oraz wskazane w treści sprawozdania rocznego, które organy publiczne są obowiązane przekazać Rzecznikowi Praw Obywatelskich do 31 marca roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie jest sporządzane. Ponadto, zarówno podmioty prawne jak i organy publiczne mogą przechowywać dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem zgłoszenia lub podjęciem działań następnych oraz dokumenty dotyczące zgłoszenia przez okres 3 lat po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym przekazano zgłoszenie zewnętrzne do właściwego organu lub zakończono działania następne albo postępowania zainicjowane tymi działaniami, co oznacza, że po upływie tego okresu dane te oraz dokumenty powinny zostać usunięte odpowiednio przez podmioty prawne lub organy publiczne.

Należy zauważyć, że również z punktu widzenia osoby, która dostrzegła naruszenie prawa, znaczenie może mieć ustalenie czy przekazanie informacji o tym naruszeniu spełnia przesłanki zgłoszenia, a tym samym spowoduje wszczęcie postępowania skutkującego przyjęciem i roz-

⁹ H. K. Duong, S. El Ghoul, O. Guedhami, E. Sequeira, Z. Wei, *Can Whistleblowing Improve Organizational Effectiveness? Evidence From Financial Reporting Misconduct*, „Journal of Accounting, Auditing & Finance”, 0(0)/2025, s. 1 i n.

¹⁰ W. Vandekerckhove, *Whistleblowing Management Systems and Speak-Up Cultures. Alignment with International Standards and Requirements*, Springer 2026, s. 27-41.

¹¹ Zob. szerzej: V. Abazi, *The European...*, s. 650-651.

patrzeniem zgłoszenia. Z tej przyczyny poniższe uwagi mogą być istotne dla potencjalnych sygnalistów. Wszakże ochrona przewidziana w ustawie o ochronie sygnalistów będzie przysługiwała w przypadku dokonania zgłoszenia w rozumieniu tej ustawy oraz przy spełnieniu dalszych warunków określonych przede wszystkim w art. 6 ustawy o ochronie sygnalistów¹².

Przesłanki zgłoszenia sygnalisty

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej skutki zgłoszeń dla podmiotów prawnych oraz organów publicznych, ale także ich znaczenie dla samych sygnalistów, każdorazowo po otrzymaniu wpływu konieczne jest ustalenie czy wpływ ten stanowi zgłoszenie sygnalisty, a tym samym czy wywołuje wymienione powyżej skutki przewidziane w ustawie o ochronie sygnalistów, w szczególności czy powoduje wszczęcie postępowania. Należy bowiem zauważyć, że nie każdy wpływ, który trafia do podmiotu prawnego lub organu publicznego, jest zgłoszeniem. Dotyczy to również wpływów kanałami wskazanymi w treści procedur jako właściwe do dokonywania zgłoszeń, które także podlegają ocenie z punktu widzenia spełnienia przesłanek zgłoszenia sygnalisty.

W treści ustawy o ochronie sygnalistów zawarta jest definicja zgłoszenia, przy czym dla określenia przesłanek warunkujących uznanie określonego wpływu za zgłoszenie konieczne jest uwzględnienie również innych przepisów tej ustawy niż tylko tych, które zawierają definicję zgłoszenia. Ustawa o ochronie sygnalistów określa zgłoszenie sygnalisty jako ustne lub pisemne zgłoszenie wewnętrzne lub zgłoszenie zewnętrzne, przekazane zgodnie z wymogami określonymi w ustawie. Z kolei zgłoszenie wewnętrzne to ustne lub pisemne przekazanie podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa, zaś zgłoszenie zewnętrzne to ustne lub pisemne przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich albo organowi publicznemu informacji o naruszeniu prawa¹³. Definicja ta odpowiada treści definicji zgłoszenia zawartej w art. 5 pkt 3-5 dyrektywy 2019/1937. Z treści wskazanych przepisów wynika zatem, że zgłoszenie w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów to taki wpływ sygnalisty do podmiotu prawnego albo organu publicznego, który zawiera informację o naruszeniu prawa. Dla pełnego określenia, czym jest zgłoszenie, konieczne jest zatem również uwzględnienie definicji pojęcia informacji o naruszeniu prawa, naruszenia prawa oraz sygnalisty, które również są zawarte w treści ustawy o ochronie sygnalistów. Przedmiotem zgłoszenia nie może być zatem dowolna informacja, tylko taka, która odpowiada definicji informacji o naruszeniu prawa określonej w art. 2 pkt 3 u.o.s., a także definicji naruszenia prawa zawartej w art. 3 u.o.s. i pochodzi od sygnalisty w rozumieniu art. 4 u.o.s. Z treści wskazanych przepisów można wyprowadzić warunki, których spełnienie jest konieczne dla uznania określonego wpływu za zgłoszenie sygnalisty, czyli przesłanki zgłoszenia sygnalisty. Co ważne, przesłanki te są takie same dla

¹² Co istotne, w przypadku przekazania informacji o naruszeniu prawa, które nie spełnia wymagań formalnych zgłoszenia osoba informująca o tym naruszeniu również może podlegać ochronie na podstawie innych przepisów niż ustawa o ochronie sygnalistów, skoro działanie takie stanowi przejaw realizacji wolności słowa (zob. szerzej przypis nr 1).

¹³ Zob. art. 2 pkt 15-17 u.o.s.

zgłoszeń wewnętrznych wnoszonych do podmiotów prawnych, jak i dla zgłoszeń zewnętrznych dokonywanych do organów publicznych.

Z treści ustawy o ochronie sygnalistów wynikają dwie przesłanki zgłoszenia sygnalisty: przesłanka podmiotowa, która wskazuje kto i w jakich sytuacjach jest sygnalistą, a tym samym kto może dokonać zgłoszenia¹⁴ oraz przesłanka przedmiotowa określająca, których obszarów prawa może dotyczyć informacja zawarta w treści zgłoszenia¹⁵. Obie wskazane przesłanki spełniają cechy przesłanek procesowych, co oznacza, że powinny być badane przez organy z urzędu i stanowią warunek wstępny samego uruchomienia postępowania¹⁶. Z kolei podmioty prawne powinny traktować je jako warunki przyjęcia zgłoszenia i rozpoczęcia postępowania wyjaśniającego.

Przesłanka podmiotowa – kontekst związany z pracą

Przesłanka podmiotowa zgłoszenia sygnalisty oznacza, że autorem wpływu (czyli pisma lub wpływu w innej formie przewidzianej w procedurze zgłoszeń określonego podmiotu lub organu) musi być osoba fizyczna, która zgłasza informację o naruszeniu prawa, którą uzyskała w kontekście związanym z pracą¹⁷. Sygnalistą może być tylko osoba fizyczna, co oznacza, że podmioty innego rodzaju nie mają możliwości dokonywania zgłoszeń. Dodatkowo, z treści art. 4 u.o.s. wynika, że dla uznania określonej osoby za sygnalistę konieczne jest, żeby informacja o naruszeniu prawa zawarta w zgłoszeniu została pozyskana w kontekście związanym z pracą.

O ile ustalenie przez podmiot prawny lub organ publiczny, czy zgłoszenie dotyczy osoby fizycznej, nie powinno powodować wątpliwości, o tyle w praktyce mniej jednoznaczna może okazać się ocena, czy sygnalista pozyskał informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą. Z definicji zawartej w art. 2 pkt 5 u.o.s. wynika, że dla oceny czy informacja została pozyskana w kontekście związanym z pracą należy przede wszystkim ustalić występowanie relacji zawodowej (trwającej obecnie lub w przeszłości lub takiej, co do której podjęto czynności w celu jej nawiązania)¹⁸ sygnalisty, w związku z którą pozyskał informację o naruszeniu prawa. Konieczne jest zatem przeprowadzenie oceny występowania kontekstu związanego z pracą polegającego na ustaleniu na podstawie treści zgłoszenia, że informacja ta została pozyskana w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, a nie w innych okolicznościach¹⁹.

¹⁴ Zob. art. 4 w zw. z art. 2 pkt 5 u.o.s.

¹⁵ Zob. art. 3 w zw. z art. 2 pkt 3 u.o.s.

¹⁶ Zob. szerzej na temat przesłanek procesowych m.in.: Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 52-60; Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 52-53, 55; M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 437-454, a także na gruncie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 4/2008, s. 60-61.

¹⁷ Zob. szerzej na temat przesłanki podmiotowej zgłoszenia sygnalisty: J. Królikowski, *Sygnaliści...*, s. 30-34.

¹⁸ Por. art. 4 ust. 2 u.o.s.

¹⁹ Przykładowo, jeśli pracownik restauracji dostrzegł nieprawidłowości, które mogą stanowić naruszenie prawa nie podczas wykonywania czynności zawodowych, lecz podczas wizyty w tej restauracji w charakterze klienta, wówczas kontekst zawodowy nie będzie występował. Podobnie kontekst ten nie będzie występował w przypadku pracownika urzędu, który dostrzegł naruszenie prawa nie podczas wykonywania swojej pracy, lecz w trakcie wizyty w tym urzędzie w celu załatwienia określonej sprawy urzędowej.

Warto zaznaczyć, że wymienione w treści art. 4 pkt 1–13 u.o.s. przykłady relacji, w których może występować kontekst związany z pracą, a tym samym jest możliwe uznanie danej osoby za sygnalistę (np. pracownik, osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedsiębiorca, prokurent, czy też akcjonariusz lub wspólnik, wolontariusz), ma charakter przykładowy, co oznacza, że również w ramach innego rodzaju relacji i stosunków prawnych może wystąpić kontekst związany z pracą uzasadniający uznanie określonej osoby za sygnalistę. Należy pamiętać, że samo występowanie tej relacji nie jest wystarczające dla uznania występowania kontekstu związanego z pracą: konieczne jest ustalenie, że informacja o naruszeniu prawa nie została pozyskana w innych okolicznościach niż wykonywanie czynności zawodowych.

Przyjęty w u.o.s. zakres podmiotowy ustawy stanowi implementację przede wszystkim art. 4 dyrektywy 2019/1937, który stanowi, że dyrektywę stosuje się do osób dokonujących zgłoszenia, pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informację na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą²⁰.

Należy odróżnić przesłankę podmiotową zgłoszenia sygnalisty od warunków przysługiwania ochrony przewidzianej dla sygnalistów. Innymi słowy, uznanie za sygnalistę w rozumieniu art. 4 u.o.s. nie oznacza, *per se* przysługiwania ochrony przewidzianej w rozdziale 2 tej ustawy. Ochrona wynikająca z tej ustawy przysługuje właśnie sygnalistom, jednak konieczne jest spełnienie dodatkowych wymagań, określonych w szczególności w art. 6 u.o.s.²¹ Wskazane zagadnienie nie stanowi przedmiotu niniejszego opracowania, lecz zasadnym jest podkreślenie w tym miejscu, że kwestia legitymacji do dokonania zgłoszenia nie jest tożsama z zagadnieniem dotyczącym warunków ochrony sygnalisty.

Przesłanka przedmiotowa – informacja o naruszeniu prawa

Drugą przesłanką warunkującą uznanie określonego wpływu za zgłoszenie sygnalisty, a tym samym wszczęcia postępowania i rozpatrzenia zgłoszenia polegającego na przeprowadzeniu działań następczych jest ocena, czy przedstawione w treści wpływu informacje dotyczą jednej z dziedzin prawa mieszczących się w zakresie przedmiotowym określonym w ustawie o ochronie sygnalistów²². Innymi słowy, w treści zgłoszenia należy wskazać naruszenie, które dotyczy co najmniej jednego obszaru (dziedziny) prawa wymienionego w treści art. 3 ust. 1 u.o.s. oraz jednocześnie nie dotyczy zagadnień, do których u.o.s. nie znajduje zastosowania²³. Warto zauważyć, że zgłoszenia wewnętrzne mogą dotyczyć również naruszeń dotyczących

²⁰ Warto zauważyć, że z treści preambuły do dyrektywy 2019/1937 wynika, że państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość przyjmowania zgłoszeń również od innych osób, które uzyskały informację o naruszeniu prawa bez kontekstu związanego z pracą, przy czym w takiej sytuacji nie byłaby konieczna ochrona przed działaniami odwetowymi (zob. motyw nr 36 dyrektywy 2019/1937). Z treści u.o.s. wynika jednak, że legitymacja do wniesienia zgłoszenia przysługuje osobom, które pozyskały informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą.

²¹ Na temat zakresu podmiotowego ochrony sygnalistów oraz warunków przysługiwania tej ochrony na gruncie dyrektywy 2019/1937 zob. szerzej: V. Abazi, *Whistleblowing...*, s. 827–829.

²² Zob. szerzej na temat przesłanki przedmiotowej zgłoszenia sygnalisty: J. Królikowski, *Sygnaliści...*, s. 34–37.

²³ Por. art. 5 ust. 1 i 2 u.o.s.

regulacji wewnętrznych oraz standardów etycznych obowiązujących w danej organizacji, o ile tak zdecydował podmiot prawny w treści procedury zgłoszeń wewnętrznych i są spełnione warunki określone w art. 3 ust. 2 u.o.s.²⁴

Polski ustawodawca określając zakres przedmiotowy naruszeń, które mogą stanowić przedmiot zgłoszeń, skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2019/1937 i określił dodatkowe obszary prawa, których mogą dotyczyć zgłoszenia oraz rozszerzył zakres aktów normatywnych, których naruszenie może stanowić zgłoszenie na wszystkie akty prawa powszechnie obowiązującego dotyczące tych obszarów wymienionych w ustawie o ochronie sygnalistów²⁵. Innymi słowy, naruszenie jakiegokolwiek aktu prawa powszechnie obowiązującego dotyczącego co najmniej jednego obszaru prawa określonego w art. 3 ust. 1 tej ustawy może stanowić przedmiot zgłoszenia sygnalisty²⁶.

Oceniając spełnienie przesłanki przedmiotowej, należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy opisane w treści zgłoszenia informacje na temat ewentualnego naruszenia dotyczą choć jednej z dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 u.o.s. (w przypadku zgłoszeń wewnętrznych dodatkowo należy ustalić czy opisane naruszenie prawa dotyczy choć jednego z aktów wewnętrznych lub standardów etycznych, o ile podmiot prawny wskazał takie akty w treści procedury zgłoszeń wewnętrznych). Kolejnym etapem oceny spełnienia tej przesłanki jest ustalenie, czy opisane naruszenie nie mieści się w zakresie wyłączonym z zastosowania ustawy o ochronie sygnalistów. Wszakże art. 5 ust. 1 u.o.s. stanowi wprost, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do informacji objętych: 1) przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz innych informacji, które nie podlegają ujawnieniu z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego ze względów bezpieczeństwa publicznego; 2) tajemnicą zawodową zawodów medycznych oraz prawniczych; 3) tajemnicą narady sędziowskiej; 4) postępowaniem karnym – w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności. Dodatkowo – stosownie do art. 5 ust. 2 u.o.s. – ustawy o ochronie sygnalistów nie stosuje się do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicz-

²⁴ Podmiot prawny może wskazać w treści procedury zgłoszeń wewnętrznych te regulacje prawne lub standardy etyczne obowiązujące w tym podmiocie, które zostały ustanowione na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne (zob. art. 3 ust. 2 w zw. z art. 25 ust. 2 pkt 1 u.o.s.).

²⁵ W art. 3 ust. 1 u.o.s. wskazano 17 obszarów prawa, których może dotyczyć naruszenie prawa wskazane w treści zgłoszenia sygnalisty, a mianowicie: 1) korupcji; 2) zamówień publicznych; 3) usług, produktów i rynków finansowych; 4) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; 5) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami; 6) bezpieczeństwa transportu; 7) ochrony środowiska; 8) ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądowego; 9) bezpieczeństwa żywności i pasz; 10) zdrowia i dobrostanu zwierząt; 11) zdrowia publicznego; 12) ochrony konsumentów; 13) ochrony prywatności i danych osobowych; 14) bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych; 15) interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej; 16) rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych; 17) konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w pkt 1-16.

²⁶ Na temat propozycji zmian zakresu przedmiotowego zgłoszeń zob. V. Abazi, *Whistleblowing...*, s. 829, s. także D. Skupień, *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 5/2025, s. 3 i n.

nych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa, co oznacza, że również naruszenia dotyczące tych zagadnień nie mogą stanowić przedmiotu zgłoszenia.

Znaczenie przesłanek zgłoszenia sygnalisty

Obie omówione powyżej i wynikające z przepisów ustawy o ochronie sygnalistów przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby określony wpływ stanowił zgłoszenie sygnalisty, a tym samym skutkował wszczęciem postępowania przewidzianego w tej ustawie. Przesłanki zgłoszenia sygnalisty służą przede wszystkim realizacji celu samego mechanizmu przewidzianego w dyrektywie 2019/1937 oraz u.o.s. poprzez zapewnienie, że informacje przekazywane w ich treści będą miały charakter unikatowy, niedostępny na ogół w inny sposób, a tym samym przyczynią się do poprawy egzekwowania prawa we wskazanych obszarach. Można zatem uznać, że przesłanki te mają przede wszystkim charakter porządkujący postępowanie i gwarantują, że przekazywane informacje będą służyły realizacji wskazanych założeń dyrektywy i u.o.s. oraz ochronie interesu publicznego, a nie przykładowo rozstrzyganiu indywidualnych sporów prawnych związanych z interesem prywatnym. Z uwagi na ryzyko pominięcia istotnego zgłoszenia oraz przede wszystkim porządkujący charakter przesłanek przy ocenie spełnienia tych przesłanek należy opierać się przede wszystkim na oświadczeniach samego sygnalisty oraz treści zgłoszenia, np. co do pozostawania w relacji zawodowej z podmiotem, w ramach którego miało dojść do naruszenia prawa wskazanego w tym zgłoszeniu. Z kolei w przypadku wątpliwości co do występowania którejkolwiek z przesłanek zasadnym jest kierowanie się dyrektywą *in dubio pro actione* i uznanie spełnienia przesłanki podmiotowej, o ile z treści zgłoszenia nie wynika, że informacja została pozyskana poza kontekstem związanym z pracą.

Zgłoszenia dokonane poza przeznaczonymi kanałami oraz zgłoszenia błędnie oznaczone

Ustawa o ochronie sygnalistów nie przewiduje dalszych przesłanek zgłoszenia sygnalisty. W szczególności brak jest wymagania, aby za zgłoszenia mogły być uznane tylko te wpływy, które trafiają wskazanymi w treści właściwych procedur kanałami wskazanymi jako przeznaczone do dokonywania zgłoszeń. Należy zauważyć, że w przypadku zgłoszeń zewnętrznych ustawa przewiduje wprost, że zgłoszenia, które wniesiono poza dedykowanymi do tego kanałami należy niezwłocznie przekazać pracownikowi posiadającemu upoważnienie do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, realizując przy tym obowiązki związane z zapewnieniem ochrony poufności tożsamości sygnalisty²⁷. Również w przypadku zgłoszeń wewnętrznych, omyłka co do kanału dokonania zgłoszenia nie powinna powodować pozostawienia takiego zgłoszenia wewnętrznego bez rozpoznania. Takie postępowanie byłoby sprzeczne z celem mechanizmu zgłaszania naruszeń prawa przewidzianego w dyrektywie 2019/1937 oraz w ustawie o ochronie sygnalistów. Sumując, wniesienie zgłoszenia w inny sposób niż

²⁷ Zob. art. 44 ust. 7 w zw. z art. 44 ust. 6 u.o.s.

za pośrednictwem kanału przeznaczanego do dokonywania zgłoszeń nie stanowi ujemnej przesłanki procesowej i nie wstrzymuje możliwości przyjęcia i rozpatrzenia takiego wpływu jako zgłoszenie sygnalisty. Niewątpliwie jednak w interesie sygnalisty jest korzystanie z tych dedykowanych kanałów do wnoszenia zgłoszeń wskazanych w treści procedur, ponieważ przesłanie zgłoszenia w inny sposób może nie zapewniać takiego samego stopnia ochrony poufności tożsamości sygnalisty. Z tej przyczyny, w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji dokonania zgłoszenia zasadnym jest korzystanie przez sygnalistów z kanałów wskazanych w treści procedur zgłoszeń wewnętrznych określonych przez podmioty prawne oraz procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych organów publicznych, jednak samo pominięcie tych kanałów nie może stanowić przyczyny nieprzyjęcia zgłoszenia.

Również zatytułowanie pisma, w którego treści opisano naruszenie prawa i które spełnia przesłanki zgłoszenia oraz zostało skierowane do podmiotu prawnego lub organu publicznego, w inny sposób niż „zgłoszenie” nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej uznanie takiego wpływu jako zgłoszenie sygnalisty w rozumieniu u.o.s. Podobnie jak w innych postępowaniach, także w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia sygnalisty znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, jako zasada ugruntowana w europejskiej kulturze prawnej, zgodnie z którą decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie²⁸. To oznacza, że przy ocenie czy określony wpływ stanowi zgłoszenie należy brać pod uwagę treści tego wpływu, a nie tylko sposób w jaki został zatytułowany. W przypadku sytuacji niejednoznacznych, co do tego, jakiego rodzaju środek prawny został wniesiony np. czy stanowi wniosek, skargę, petycję czy też zgłoszenie²⁹ adresowane do organu administracji publicznej, z uwagi na zasadę zaufania do państwa każdorazowo zasadnym jest rozważenie skierowania do nadawcy wpływu informacji na ten temat oraz podkreślenie konieczności wyraźnego wskazania, wniesienie którego środka prawnego było jego intencją³⁰.

Jakub Królikowski – zastępca dyrektora Zespołu do spraw Sygnalistów w Biurze RPO, doktorant w dziedzinie nauki prawne na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Polskie Towarzystwo Legislacji; ORCID: 0009-0000-0309-9761.

²⁸ Zob. szerzej na temat zasady *falsa demonstratio non nocet*: J. Królikowski, *Zasada falsa demonstratio non nocet w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 1/2011, s. 62-63.

²⁹ Na temat relacji między zgłoszeniami a skargami i petycjami rozumianymi jako zgłoszenia obywatelskie zob. szerzej: S. Czarnow, *Władze publiczne wobec sygnałów obywatelskich – rozważania w kontekście transpozycji dyrektywy 2019/1937 o ochronie praw sygnalistów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 1(42)/2025, s. 18 i n.

³⁰ Tego rodzaju działanie jest możliwe w przypadku podania w treści wpływu adresu do kontaktu. W przypadku braku wskazania tego adresu organ powinien kierować się przede wszystkim okolicznością, że nadawca wpływu mógł działać w przeświadczeniu, że przysługuje mu ochrona przewidziana w ustawie o ochronie sygnalistów, która nie wynika z przepisów regulujących rozpoznanie innych środków prawnych. W ten sam sposób zasadnym wydaje się postępowanie w przypadku wpływów niespełniających przesłanek zgłoszenia sygnalisty.

Rozdział II

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie rozpatrywania zgłoszeń sygnalistów

Marcin Malecko

Wprowadzenie

Polski ustawodawca, implementując dyrektywę 2019/1937, w bardzo szczególny sposób zaprojektował rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie przyjmowania zgłoszeń sygnalistów. Z jednej strony ustawa o ochronie sygnalistów wymienia RPO z nazwy jako jedyny spośród organów publicznych, co powoduje, że jego rola w systemie może być postrzegana przez obywateli jako kluczowa. Z drugiej zaś, ustawa ta powierza Rzecznikowi bardzo odmienne zadania o różnym zakresie kompetencji, które w większości wskazują na subsydiarny charakter tego organu. Decyzja ustawodawcy o wskazaniu RPO jako organu wsparcia dla sygnalistów oraz organu właściwego do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych powinna być rozpatrywana łącznie z decyzją co do sposobu ukształtowania katalogu przedmiotowego dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów. W szczególności dotyczy to włączenia do tego katalogu konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie praktyczne znaczenie dla uprawnień sygnalistów i efektywności rozpatrywania ich zgłoszeń może mieć sposób ukształtowania roli Rzecznika Praw Obywatelskich w ustawie i przyznanie mu kompetencji do podejmowania działań następczych w obszarze praw człowieka.

Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu centralnego

Decyzja o tym, żeby to właśnie Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzyć funkcję organu centralnego w obszarze ochrony sygnalistów implikuje bardzo określony sposób realizacji powierzonych mu zadań z uwagi na konstytucyjny mandat tego organu. Ma ona również istotny wymiar aksjologiczny, ponieważ podkreśla związek pomiędzy whistleblowingiem

a systemem ochrony praw człowieka. Należy jednak zwrócić uwagę, że w żadnym wypadku nie była ona postrzegana w procesie ustawodawczym jako oczywista, a kontrargumenty w tym zakresie przedstawiał również sam RPO. W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 13 grudnia 2022 roku zakładano nawet powierzenie roli centralnego organu wsparcia dla sygnalistów nie RPO, lecz Państwowej Inspekcji Pracy. W uzasadnieniu do tego projektu ustawy wskazywano, że za wyborem PIP przemawia niezależność tego organu i jego bogate doświadczenie w zakresie doradztwa prawnego. Podkreślono również, że z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy określony w projektowanej ustawie, niektóre obszary wymienione w powołanym przepisie potencjalnie mogłyby stać się podstawą zgłoszenia zewnętrznego, na skutek którego Główny Inspektor Pracy stałby się organem publicznym oraz byłby zobligowany do podjęcia odpowiednich działań następczych³¹. Argumenty te były odpierane z kolei przez GIP, który zwracał uwagę, że kontrolne i poradnicze kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy mają charakter wyspecjalizowany i odnoszą się do przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Tym samym, PIP jest zdaniem GIP organem, którego w żaden sposób nie dotyczą przepisy dyrektywy³². Finalnie zdecydowano się na powrót do koncepcji powierzenia roli organu centralnego Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W uzasadnieniu ostatecznego projektu ustawy implementującej dyrektywę, wskazano, że za wyborem RPO jako organu centralnego przemawiał fakt, że organ ten jest powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja RP. Zwrócono uwagę na doświadczenie RPO we współpracy z innymi organami krajowymi i międzynarodowymi. Podkreślono również, że istnieje już praktyka powierzania RPO zadań związanych ze szczególnymi obszarami ochrony praw obywateli – RPO wykonuje m.in. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji zgodnie z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania³³.

Projektodawca od początku zakładał więc, że rola organu centralnego w ustawie implementującej dyrektywę będzie się opierała z jednej strony na poradnictwie obywatelskim, z drugiej zaś na przyjmowaniu zgłoszeń i możliwości samodzielnego rozpatrzenia określonego rodzaju spraw. Dostrzeżono konieczność powierzenia funkcji przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów niezależnemu organowi o charakterze kontrolnym, który ma doświadczenie w rozpatrywaniu wniosków indywidualnych i poradnictwie. Z uwagi na kształt katalogu przedmiotowego i charakter zgłoszeń zewnętrznych, należało bowiem zakładać, że duża część z nich będzie dotyczyła naruszeń prawa w organach administracji.

Podstawowa wątpliwość związana z powierzeniem RPO tak zdefiniowanych kompetencji ustawowych dotyczyła konstytucyjności mechanizmu przyjmowania przez Rzecznika

³¹ Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (UC101).

³² Pismo Głównego inspektora Pracy do Sekretarza Komitetu do Spraw Europejskich z dnia 22 grudnia 2022 r. (znak sprawy: GIP-GPP.400.3.2022.11).

³³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk sejmowy nr 317.

zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa przez podmioty prywatne. Zgodnie bowiem z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Przepis ten nie przyznaje prawa do wystąpienia do RPO w razie naruszenia praw lub wolności w wymiarze horyzontalnym, to jest przez inne podmioty prywatne, np. osobę fizyczną³⁴. Mając to na uwadze, już w 2021 r. RPO krytycznie odniósł się do możliwości przyjęcia zadań organu centralnego, wskazując, że „[p]owierzenie Rzecznikowi zadania przyjmowania zgłoszeń sygnalistów z sektora publicznego, co teoretycznie byłoby akceptowalne konstytucyjnie, rodziłoby potrzebę utworzenia osobnego organu przyjmującego zgłoszenia sygnalistów z sektora prywatnego”³⁵. Wątpliwości tej nie podzielono i kompetencja do przyjmowania przez RPO zgłoszeń zewnętrznych w każdej z dziedzin uwzględnionych w katalogu przedmiotowym została zachowana w ostatecznej wersji ustawy. Projektodawca oparł się na założeniu, że przyznawane RPO zadania nie wkroczą w obszar merytorycznej weryfikacji zgłoszeń i podejmowania działań następnych. Podkreślono przy tym, że motyw 64 dyrektywy 2019/1937 wskazuje krajowych rzeczników praw obywatelskich jako organy, które mogą przyjmować informacje na temat naruszeń³⁶. Ustawodawca przyjął więc, że powierzenie RPO kompetencji wyłącznie do przyjmowania zgłoszeń dotyczących naruszeń prawa przez podmioty prywatne, bez uprawnienia do podejmowania działań następnych w tych sprawach, nie stanowi ustawowej modyfikacji konstytucyjnego mandatu RPO. Należy jednak zwrócić uwagę, że działania podejmowane przez Rzecznika w ramach wstępnej oceny zgłoszenia zewnętrznego, w szczególności ustalenie, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, mogą mieć wpływ na ostateczny sposób rozpatrzenia sprawy, a tym samym na zakres praw przysługujących sygnaliście. Uznanie, że zgłoszenie nie dotyczy informacji o naruszeniu prawa i odstąpienie od jego przekazania, może bowiem oznaczać stwierdzenie, że dane zgłoszenie nie stanowi zgłoszenia zewnętrznego w rozumieniu ustawy, a w konsekwencji nie aktualizuje się ochrona przed działaniami odwetowymi. Odmowa przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego daje definitywny kres postępowaniu³⁷. W praktyce RPO, dokonując wstępnej oceny zgłoszeń dotyczących podmiotów prywatnych, powinien więc w miarę możliwości ograniczać się do weryfikacji spełnienia przez zgłoszenie przesłanek formalnych. Z uwagi natomiast na konstytucyjny mandat tego organu, w przypadku zgłoszeń dotyczących naruszeń prawa w podmiotach publicznych, powinien on w szerszym zakresie dokonywać oceny tego, czy zawarta w zgłoszeniu informacja o naruszeniu prawa jest uprawdopodobniona.

³⁴ J. Trzciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 80.

³⁵ Wystąpienie Zastępcy RPO do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 czerwca 2021 r. (znak sprawy: VII.600.17.2021.DZ).

³⁶ Pismo Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii z 8 lipca 2021 r. (znak sprawy: DP-I.0210.5.2021).

³⁷ J. G. Firlus [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025, art. 31.

W doktrynie zwraca się uwagę, że ochrona sygnalistów wynikająca z przepisów dyrektywy 2019/1937 i implementującej ją ustawy o ochronie sygnalistów ma charakter służebny wobec celu, jakim jest ochrona interesu publicznego. Zarówno dyrektywa jak i ustawa nie zawierają co prawda definicji interesu publicznego. Należy go jednak rozumieć jako dobro ogółu obywateli chronione przez akty prawne określone w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 oraz powiązane z dziedzinami wymienionymi w art. 3 ustawy o ochronie sygnalistów³⁸. Przy wykładni przepisów dyrektywy i tej ustawy należy także brać pod uwagę wynikający z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standard dotyczący ochrony sygnalistów na gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który to standard od wyroku w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii* (14277/04) obejmuje ocenę znaczenia ujawnionej informacji dla interesu publicznego³⁹. Wybór RPO jako organu centralnego przyjmującego zgłoszenia, z uwagi na konstytucyjny mandat tego organu, może wpływać na sposób rozumienia interesu publicznego, którego ochronie mają służyć przepisy dotyczące sygnalistów. O ile bowiem organy władzy sądowniczej czy organy ochrony prawnej stoją na straży prawa, o tyle Rzecznik stoi w pierwszym rzędzie na straży sytuacji prawnych określonych podmiotów⁴⁰. Stąd też, realizując zadania wynikające z ustawy o ochronie sygnalistów, Rzecznik powinien kierować się interesem publicznym rozumianym w pierwszej kolejności z perspektywy sytuacji prawnej obywateli, a nie interesów państwa. Będzie to miało szczególne znaczenie w przypadku podejmowania decyzji o samodzielnym podjęciu działań następnych w przypadku zgłoszeń zewnętrznych dotyczących konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części niniejszego opracowania.

Zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

W doktrynie podkreśla się uwagę na podwójną rolę, jaką przyznają Rzecznikowi przepisy u.o.s. Realizuje on bowiem zarówno zadania związane z obsługą zgłoszeń zewnętrznych, jak i pełni funkcję organu wsparcia dla sygnalistów⁴¹. Obie te funkcje są realizowane przez Rzecznika za pomocą odrębnych narzędzi. Druga z nich dotyczy zaś w równym stopniu sygnalizacji wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wynika stąd, że rola RPO jest istotna w całym systemie ochrony sygnalistów.

Odnosząc się do kwestii obsługi zgłoszeń zewnętrznych przez Rzecznika, należy wskazać na dwoistość zadań RPO w tym zakresie. System zgłoszeń zewnętrznych przewidziany w ustawie o ochronie sygnalistów ma bowiem charakter rozproszony. Sygnalista, który chce dokonać zgłoszenia zewnętrznego, staje przed wyborem instytucji, do której chce się zwrócić. Może bowiem dokonać takiego zgłoszenia do RPO lub bezpośrednio do organu właściwego do podjęcia działań następnych w danej sprawie.

³⁸ Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023, nr 9, s. 4-11.

³⁹ J. Bouhouni, *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16.02.2021 r., 23922/19, Gawlik przeciwko Liechtenstein*, EPS 2023, nr 2, s. 50-55.

⁴⁰ M. Dybowski [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, 2016, art. 208.

⁴¹ M. Papis-Wieczorek [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela, wyd. 1, 2025, art. 31.

Po pierwsze, szczególna kompetencja Rzecznika realizuje się więc w możliwości przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych we wszystkich dziedzinach wskazanych w katalogu przedmiotowym w art. 3 u.o.s., co ma stanowić ułatwienie dla potencjalnych sygnalistów, którzy mogą mieć problem z samodzielnym określeniem właściwości organu. Rola Rzecznika w tego typu sprawach, stanowiących w praktyce przeważającą większość zgłoszeń, ma charakter subsydiarny. Realizując to zadanie, Rzecznik nie dokonuje merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a jedynie ocenia, czy zgłoszenie zawiera informację o naruszeniu prawa i identyfikuje organ właściwy do jego rozpatrzenia (art. 32 u.o.s.). Jak wskazano jednak wyżej, w ramach tak zdefiniowanej wstępnej oceny zgłoszenia RPO dokonuje rozstrzygnięcia, które ma bezpośredni i pośredni wpływ na sposób rozpatrzenia sprawy i możliwość skorzystania przez sygnalistę z ochrony przewidzianej przepisami u.o.s.

Po drugie, RPO jest organem właściwym do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych w sprawach dotyczących konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku zgłoszeń zewnętrznych dotyczących tego obszaru jego rola jest więc zrównana z rolą organu publicznego w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów. Oznacza to między innymi, że w tego typu sprawach to RPO jest organem wydającym zaświadczenia potwierdzające ochronę przysługującą sygnaliście zgodnie z treścią art. 38 u.o.s. W związku z uwagami RPO podnoszonymi w toku prac legislacyjnych ustawodawca doprecyzował, że chodzi tu o wolności i prawa występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w art. 3 ust. 1 pkt 1-16 u.o.s. Takie sformułowanie treści art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. miało na celu po pierwsze zapewnienie zgodności tego przepisu z konstytucyjnym mandatem RPO, który, jak wskazano wyżej, wyklucza możliwość rozpatrywania spraw dotyczących naruszeń podstawowych praw i wolności w stosunkach horyzontalnych. Po drugie, chodziło o uniknięcie zbyt daleko idącego rozszerzenia katalogu przedmiotowego i ograniczenia jego precyzyjności. Jak wskazywał bowiem RPO⁴², w zasadzie każde naruszenie prawa w demokratycznym państwie prawnym, którego fundamentem jest godność człowieka i ochrona jednostki, w jakimś zakresie „dotyczy” wolności i praw człowieka lub obywatela. Realizacja tego drugiego celu powiodła się jedynie częściowo, o czym więcej w dalszej części artykułu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zdecydował się na sformułowanie zamkniętego katalogu organów publicznych, do których mogą być kierowane zgłoszenia zewnętrzne sygnalistów. Ograniczył się jedynie do sformułowania bardzo szerokiej definicji organu publicznego w rozumieniu ustawy, której podstawowym komponentem jest właściwość do podejmowania działań następczych w jednej z dziedzin objętych katalogiem przedmiotowym ustawy (art. 2 pkt 6 u.o.s.). Tymczasem pojęcie działań następczych podejmowanych przez tak określone organy publiczne również jest bardzo szerokie i obejmuje działania podjęte w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia (art. 2 pkt 1 u.o.s.).

⁴² Pismo RPO do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 12 marca 2024 r. (znak sprawy: DG.071.8.2024).

Już sama ta definicja wskazuje więc na bardzo odmienne, również co do celu, działania możliwe do podjęcia przez organy publiczne. Rzecznik Praw Obywatelskich w toku prac legislacyjnych podnosił wątpliwości dotyczące takiego rozwiązania. Zwracał on uwagę, że w jego ocenie, ustawa powinna w sposób możliwie precyzyjny wskazywać, które organy publiczne są właściwe do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa w dziedzinach objętych ustawą. Podkreślał, że należy ustalić na poziomie ustawy to, do jakiego rodzaju działań merytorycznych ma być kompetentny organ publiczny, któremu RPO przekaże zgłoszenie zewnętrzne. Konieczne jest przy tym uwzględnienie poszczególnych dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 u.o.s. i czym RPO powinien się kierować przy ustalaniu takiego organu⁴³. Brak jasno sformułowanego katalogu organów publicznych upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych stanowi wyzwanie w stosowaniu przepisów przez Rzecznika i pozostałe organy publiczne. Może również pośrednio wpływać na sytuację osoby dokonującej zgłoszenia sygnalistycznego, która w praktyce nie zawsze będzie w stanie przewidzieć do jakiego organu trafi jej zgłoszenie oraz musi liczyć się z możliwością wystąpienia sporu kompetencyjnego w tym obszarze. Nie pozostaje to bez znaczenia dla realizowania przez sygnalistów uprawnień wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów. Choć bowiem samo objęcie ochroną przed działaniami odwetowymi jest powiązane z momentem dokonania zgłoszenia, to już chociażby uzyskanie zaświadczenia potwierdzającego ochronę przysługującą sygnaliście oraz informacji zwrotnej jest możliwe dopiero po uznaniu przez określony organ własnej właściwości do podjęcia działań następnych. W związku z powyższym realizowanie przez RPO zadania polegającego na przyjmowaniu i przekazywaniu zgłoszeń zewnętrznych do organu właściwego do podjęcia działań następnych ma dla sygnalisty charakter gwarancyjny.

Przyznana RPO funkcja organu wsparcia dla sygnalistów stanowi implementację art. 20 ust 3 dyrektywy 2019/1937. W jej ramach na Rzeczniku ciąży obowiązek zapewnienia powszechnego dostępu do informacji na temat praw i środków ochrony prawnej oraz udzielanie porad w tym zakresie sygnalistom, osobom powiązanym z sygnalistą oraz osobom, których dotyczy zgłoszenie. Są więc to zadania częściowo zbliżone charakterem do tych realizowanych przez RPO jako organ równego traktowania. Podobnie więc przy ich realizacji Rzecznik musi się opierać nie tylko na informacjach i materiałach pozyskiwanych w wyniku rozpoznawania skarg, lecz także na informacjach i materiałach gromadzonych z urzędu, a także pozyskiwanych od innych organów i instytucji⁴⁴. Działania Rzecznika w tym obszarze powinny mieć charakter proaktywny i długofalowy. W pierwszych latach obowiązywania przepisów u.o.s. będą miały one bowiem wpływ na sposób korzystania przez obywateli z nowych uprawnień i formułowania przez nich zgłoszeń sygnalistycznych. Rzecznik powinien wykorzystywać w tym zakresie instytucjonalne doświadczenie związane ze współpracą ze środowiskiem organizacji pozarządowych oraz prowadzeniem dostępnego dla obywateli Biuletynu Informacji

⁴³ Pismo RPO do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2024 r. (znak sprawy: DG.071.2.2024).

⁴⁴ S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 17(b).

Publicznej i działań edukacyjnych. Należy przy tym pamiętać, że działalność RPO nie zwalnia pozostałych organów publicznych ze skutecznej realizacji obowiązku zapewnienia dostępu do informacji o stosowanych zasadach przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, warunkach objęcia ochroną i charakterze prowadzonych działań następnych (art. 48 u.o.s.). W przyjętym przez polskiego ustawodawcę rozproszonym systemie przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych konieczne jest bowiem zapewnienie obywatelom możliwie kompleksowej informacji ze strony wszystkich podmiotów stanowiących części tego systemu. Zrozumiałość tego systemu będzie bowiem kluczowym czynnikiem motywującym sygnalistów do przekazywania informacji o naruszeniach prawa.

Rozpatrywanie zgłoszeń zewnętrznych dotyczących konstytucyjnych praw i wolności

Włączenie konstytucyjnych praw i wolności do katalogu przedmiotowego dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów, zostało zaproponowane na etapie prac legislacyjnych przez Ministra Spraw Zagranicznych, który wskazał, że skoro „w świetle nowego projektu ustawy głównym podmiotem zewnętrznym, do którego kierowane mają być zgłoszenia, ma być Rzecznik Praw Obywatelskich, tym bardziej uzasadnione wydaje się, by mogły być do niego kierowane zgłoszenia również naruszeń praw człowieka. W przeciwnym razie dojdzie do paradoksalnej sytuacji, że do Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc głównej instytucji zajmującej się prawami człowieka w Polsce, można będzie przysyłać zgłoszenia naruszeń w zakresie np. zdrowia i dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa pasz lub interesów finansowych Skarbu Państwa, ale nie zgłoszenia mające na celu prawa ludzi. Ustawa będzie stawiać wyżej ochronę prawną osób zgłaszających naruszenia praw zwierząt niż naruszenia praw człowieka”⁴⁵. Minister podkreślił, że dyrektywa 2019/1937 nie powinna być dla ustawodawcy jedynym punktem odniesienia przy ustalaniu treści katalogu przedmiotowego dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów. Wskazał przy tym na takie dodatkowe źródła jak orzecznictwo ETPC dotyczące ochrony sygnalistów oraz Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. o ochronie sygnalistów, który to dokument wymieniał prawa człowieka jako jeden z podstawowych elementów, które państwa powinny uwzględniać w tworzeniu ram prawnych ochrony sygnalistów. Uwagi MSZ zostały uwzględnione i znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach u.o.s.

W ramach implementacji dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie miały możliwość rozszerzenia katalogu przedmiotowego dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów. W toku prac legislacyjnych nad polskimi przepisami wdrażającymi dyrektywę można było zaobserwować dwa przeciwstawne podejścia do ukształtowania zakresu przedmiotowego ustawy. Pierwsze z nich, podzielane w szczególności przez środowisko pracodawców i część organów publicznych, zakładało stworzenie możliwie wąskiego katalogu dziedzin,

⁴⁵ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów (znak sprawy: DPT.0250.9.2022 /18).

których mogą dotyczyć sygnalizacje. Dziedziny te powinny co do zasady pokrywać się z tymi wymaganymi przez dyrektywę 2019/1937 i powinny być ściśle powiązane z interesem publicznym. Nie powinny też prowadzić do zdublowania istniejących już ścieżek prawnych zgłaszania naruszeń. Podejście to uzasadniane było koniecznością zapewnienia przejrzystości systemu i obawą przed zalewem dużej ilości zgłoszeń dotyczących indywidualnych interesów sygnalistów. Drugie podejście, reprezentowane w szczególności przez organizacje pozarządowe, zakładało możliwie szerokie sformułowanie zakresu przedmiotowego ustawy. W skrajnym ujęciu zakładało ono nawet możliwość zgłoszenia przez sygnalistów informacji o każdym naruszeniu prawa. Stanowisko to było motywowane stworzeniem jak najszerszych ram ochrony sygnalistów. Wynikało z założenia, że indywidualne sprawy sygnalistów również mogą wpisywać się w szeroko rozumiany interes publiczny. Starcie się tych dwóch stanowisk było szczególnie widoczne w debacie na temat włączenia prawa pracy do zwartego w art. 3 u.o.s. zamkniętego katalogu dziedzin, których może dotyczyć zgłoszenie. Ostatecznie w wyniku poprawki senackiej prawo pracy zostało pozostawione poza zakresem przedmiotowym ustawy.

Włączenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela do katalogu z art. 3 u.o.s. niewątpliwie uwzględni drugie ze wskazanych wyżej podejść. Wykracza bowiem poza obowiązki nałożone na państwa członkowskie przez przepisy dyrektywy 2019/1937 i ma na celu ochronę nie tyle interesu publicznego, co fundamentu demokratycznego państwa prawa, jakim jest ochrona praw jednostki. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że istnieją przypadki, w których wolności i prawa człowieka i obywatela nie są w sposób istotny zakotwiczone w regulacjach pozakonstytucyjnych i nie mieszczą się w pozostałych dziedzinach naruszeń wskazanych w art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy. Ustawodawca uznał, że biorąc pod uwagę fundamentalny charakter wolności i praw człowieka i obywatela – niezbędne jest wyposażenie osób zgłaszających takie naruszenia w ochronę przewidzianą ustawą. Wskazano, że inne mechanizmy służące zgłaszaniu naruszeń w tym zakresie, jak wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich czy skargi i wnioski przewidziane Kodeksem postępowania administracyjnego, nie są wystarczające. Wyraźnie widać więc, że intencją ustawodawcy nie było zdublowanie kompetencji RPO w zakresie rozpatrywania wniosków o pomoc w ochronie praw i wolności naruszonych przez organy władzy publicznej, ale stworzenie dodatkowego mechanizmu ochrony osób zgłaszających naruszenia praw człowieka w kontekście związanym z pracą. Co do zasady dążenie do objęcia ochroną przed działaniami odwetowymi osób dokonujących zgłoszeń naruszeń praw człowieka w kontekście profesjonalnym należy ocenić pozytywnie. Ma szansę przyczynić się ono do lepszej wykrywalności naruszeń praw człowieka dokonywanych przez instytucje publiczne. Często bowiem to osoby wewnątrz tych instytucji mają najpełniejszą wiedzę w tym obszarze. Warto jednak pamiętać, że również rozpoznając wnioski w trybie ustawy o RPO, Rzecznik stara się każdorazowo brać pod uwagę interes wnioskodawcy, co może skutkować na przykład nieujawnianiem źródła informacji, które zainicjowały podjęcie działań wyjaśniających.

Po wejściu w życie ustawy o ochronie sygnalistów istnieją dwa tryby przekazywania Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o możliwym naruszeniu konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Pierwszym z nich jest wniosek składany na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a drugim – zgłoszenie zewnętrzne dokonywane na podstawie przepisów u.o.s. W praktyce rozróżnienie pomiędzy trybem wnioskowym i trybem sygnalistycznym jest utrudnione. RPO został zobowiązany do wyznaczenia nowych, niezależnych kanałów do dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów (art. 42 u.o.s.). Co do zasady kanały te nie powinny być wykorzystywane do dokonywania wniosków na podstawie ustawy o RPO, podobnie jak dotychczasowe kanały wnioskowe nie powinny być wykorzystywane do dokonywania zgłoszeń zewnętrznych. W praktyce, z uwagi na podobnie ukształtowany zakres przedmiotowy obu środków prawnych i tożsamość rozpatrującego je organu, dochodzi często do mylnego wyboru kanału przez obywateli. Tymczasem ich rozróżnienie jest o tyle istotne, że dokonanie zgłoszenia zewnętrznego spełniającego ustawowe kryteria (tj. uzyskanie informacji w kontekście związanym z pracą i jej związek z jedną z dziedzin wymienionych w art. 3 u.o.s.) wiąże się z zaistnieniem określonych uprawnień po stronie sygnalisty oraz obowiązków po stronie RPO – szczególnie w zakresie ochrony poufności zgłoszenia. Należy przy tym pamiętać, że postępowanie wnioskowe prowadzone na podstawie przepisów ustawy o RPO ma charakter odformalizowany, co znajduje wyraz w treści art. 10 tej ustawy, zgodnie z którym wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. Ma to służyć zapewnieniu jak najszerszego dostępu do Rzecznika⁴⁶. Możliwe jest więc kierowanie przez obywateli za pomocą kanałów przeznaczonych do dokonywania zgłoszeń zewnętrznych spraw spełniających kryteria wniosku w trybie ustawy o RPO, a nie spełniających kryteriów uznania ich za zgłoszenie zewnętrzne dotyczące art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. np. z uwagi na brak kontekstu związanego z pracą. W takich sytuacjach RPO stoi przed wyborem, czy rozpoznać sprawę na podstawie przepisów ustawy o RPO, czy też poinformować o braku możliwości rozpoznania sprawy na podstawie przepisów u.o.s. i konieczności dokonania wniosku do Rzecznika za pomocą kanałów do tego właściwych. Przeciwno automatycznemu podejmowaniu takich spraw w trybie wnioskowym przemawia konieczność wzięcia pod uwagę usprawiedliwionego oczekiwania potencjalnego sygnalisty, że dokonanie zgłoszenia za pomocą wskazanego do tego kanału będzie się wiązało z uzyskaniem ochrony przed działaniami odwetowymi i szczególnymi zasadami poufności. Jednocześnie jednak informowanie obywatela o konieczności ponownego zwrócenia się do RPO w tej samej sprawie i niepodjęcie działań na podstawie uzyskanych informacji o możliwości naruszenia podstawowych praw i wolności również budzi uzasadnione wątpliwości. Istnieje bowiem ryzyko, że obywatel nie zdecyduje się na ponowne zgłoszenie sprawy. W doktrynie zwraca się natomiast uwagę, że „największe znaczenie w kontaktach ze zgłaszającymi ma efektywność komunikacji urzędu z obywatelem, która zależy od dwóch zasadniczych kwestii: „czy sposób tej komunikacji pogłębia wzajemne zaufanie oraz czy in-

⁴⁶ S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku...*, art. 10.

formacje przekazywane przez obywateli służą doskonaleniu realizacji zadań publicznych⁴⁷. Podejmując decyzję co do sposobu działania Rzecznik każdorazowo powinien więc kierować się wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta wiąże się ściśle z bezpieczeństwem prawnym jednostki i odnosi się do całego procesu stosowania prawa⁴⁸. Rzecznik w szczególności powinien brać pod uwagę wyrażone w piśmie intencje osoby zgłaszającej, realność zagrożenia działaniami odwetowymi w rozumieniu u.o.s. oraz charakter opisanych naruszeń. Z kolei zgłoszenia zewnętrzne dokonane za pomocą kanałów do dokonywania wniosków w trybie ustawy o RPO powinny być niezwłocznie przekazywane do rozpatrzenia przez pracowników Biura RPO upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń, co wynika wprost z art. 44 ust. 7 w związku z art. 44 ust. 6 u.o.s.

Jak wskazano wyżej, pojęcie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest niezwykle szerokie i w praktyce może obejmować bardzo różne stany faktyczne. Wyłączenie bardzo ogólnych kategorii wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1-16 u.o.s. jedynie w niewielkim stopniu zawęża jego zakres. Powoduje to, że w praktyce margines uznania w zakresie decyzji o kwalifikacji danej sprawy jako zgłoszenia zewnętrznego dotyczącego dziedziny wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. jest szeroki. Może to budzić wątpliwości co do spójności z decyzją ustawodawcy o stworzeniu zamkniętego katalogu przedmiotowego dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów oraz ograniczeniu roli RPO co do zasady jedynie do przyjmowania tych zgłoszeń. W uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie sygnalistów wskazano, że naruszenia prawa dotyczące omawianej kategorii mogą dotyczyć przede wszystkim sytuacji osób, które pozostają w administracyjnoprawnych stosunkach zatrudnienia (np. funkcjonariuszy służb mundurowych, żołnierzy zawodowych) i które w związku ze służbą doświadczają takich naruszeń lub je dostrzegają, oraz sytuacji innych osób, których wolności i prawa człowieka i obywatela są naruszane przez organy władzy publicznej. Jako przykład naruszenia prawa z powyższej dziedziny wskazano objęcie nielegalną inwigilacją środków komunikacji elektronicznej obywatela, tj. naruszenie art. 49 Konstytucji RP. Widać więc, że intencją ustawodawcy było objęcie treścią art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. przede wszystkim przypadków naruszania przez podmioty publiczne praw osób znajdujących się na zewnątrz ich struktur, bądź korzystających z ich usług, a nie indywidualnych praw samych sygnalistów dokonujących zgłoszenia. Sposób sformułowania wskazanego przepisu nie pozwala jednak na tak jednoznaczne zawężenie jego rozumienia. Ostatecznie więc to do Rzecznika będzie należała ocena czy zgłoszenie dotyczące dziedziny wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. zawiera informację o naruszeniu prawa, rozumianą jako informację, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym (art. 2 pkt 3 u.o.s.). Wydaje się, że zgłoszeniom zewnętrznym dotyczącym konstytucyjnych praw i wolności należy stawiać większe wymagania co do szczegó-

⁴⁷ S. Czarnow, *Władze publiczne wobec sygnałów obywatelskich – rozważania w kontekście transpozycji dyrektywy 2019/1937 o ochronie praw sygnalistów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 1/2025, s. 17-36.

⁴⁸ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2.

łowości i wiarygodności przekazanych informacji niż wnioskowi składanym w trybie ustawy o RPO. Trzeba bowiem pamiętać, że sygnalistą może zostać osoba, która zgłaszając informację uzyskała w kontekście związanym z pracą, a więc powinna dysponować profesjonalną wiedzą w obszarze, którego dotyczy zgłoszenie.

Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o ochronie sygnalistów pewne trudności może stwarzać również zrekonstruowanie zasad prowadzenia działań następczych przez Rzecznika w sprawach zainicjowanych zgłoszeniami zewnętrznymi dotyczącymi dziedziny, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s. Zgodnie z art. 31 ust. 2 u.o.s. rozpatrywanie tego rodzaju zgłoszeń obejmuje czynności określone w art. 11, art. 12 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy o RPO. Celowość takiego zawężenia ustawowych kompetencji RPO przy rozpatrywaniu zgłoszeń zewnętrznych może budzić wątpliwości. Po pierwsze, tego rodzaju ograniczenie nie zostało zastosowane w stosunku do żadnego innego organu publicznego działającego w rozproszonym systemie rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych. Wszystkie pozostałe organy mogą więc korzystać przy podejmowaniu działań następczych ze wszystkich swoich ustawowych kompetencji. Po drugie, nie jest ono w pełni kompatybilne z bardzo szeroką definicją działań następczych wyrażoną w art. 2 pkt 1 u.o.s. Wreszcie po trzecie, może prowadzić do zróżnicowania działań Rzecznika w zależności od tego, czy dana sprawa zostanie zgłoszona jako wniosek, czy zgłoszenie. Należy podkreślić, że omawiane zawężenie nie powinno prowadzić do ograniczenia działań Rzecznika po stwierdzeniu w toku działań następczych naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Stanowiłoby to bowiem ograniczenie konstytucyjnego mandatu tego organu. W związku z tym Rzecznik w § 12 ust. 2 zarządzenia nr 67/2024 RPO z 18.12.2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁹ przyjął, że w przypadku stwierdzenia naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela w toku rozpatrywania zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1 Rzecznik podejmuje dalsze działania na zasadach opisanych w ustawie o RPO.

Ustawa o ochronie sygnalistów przewiduje, że uprawnienie do podjęcia działań następczych przez Rzecznika aktualizuje się, gdy żaden inny organ nie jest właściwy do podjęcia takich działań (art. 31 ust. 1 pkt 3 u.o.s.). Praktyczne znaczenie tego zastrzeżenia może jednak budzić wątpliwości. Właściwość do podjęcia działań w zakresie konstytucyjnych praw i wolności co do zasady jest bowiem przypisana wyspecjalizowanym organom takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka.

Podsumowanie

Włączenie przez ustawodawcę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela do zamkniętego katalogu dziedzin, których mogą dotyczyć zgłoszenia sygnalistów w praktyce stwarza możliwość objęcia przepisami ustawy o ochronie sygnalistów bardzo różnych stanów

⁴⁹ Zarządzenie nr 67/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18.12.2026 w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarzadzenie_67_2024_RPO_procedura_zgloszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf

faktycznych i wzmacnia w istotny sposób rolę Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku zgłoszeń zewnętrznych dotyczących organów władzy publicznej, jego rola nie będzie się bowiem ograniczała do funkcji pomocniczej. Rzecznik w ramach wstępnej oceny każdorazowo będzie bowiem musiał ocenić, czy zgłoszenie nie zawiera informacji o naruszeniu podstawowych praw i wolności. Bardzo ogólne sformułowanie treści art. 3 ust. 1 pkt 17 zostawia Rzecznikowi duży margines swobody w zakresie decydowania o samodzielnym podjęciu działań następczych. W ciągu pierwszego roku stosowania przepisów o ochronie sygnalistów Rzecznik zdecydował się podjąć działania następcze m.in. w sprawach dotyczących naruszenia równego dostępu do służby cywilnej poprzez ustawienie konkursów na stanowiska w instytucjach publicznych (art. 60 Konstytucji RP), stosowania przemocy wobec dzieci w placówkach opieki (art. 72 Konstytucji RP) oraz praktyki systemowego naruszania prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Samo powierzenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich roli organu centralnego w systemie ochrony sygnalistów również wpływa na sposób stosowania nowych przepisów i zakotwicza ochronę sygnalistów w obszarze ochrony praw człowieka. W związku bowiem z konstytucyjnym mandatem RPO, etap przyjęcia zgłoszenia i jego wstępnej oceny jest podporządkowany przede wszystkim zapewnieniu możliwie najpełniejszej ochrony praw jednostki. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w sposobie rozpatrywania spraw, które choć skierowane za pomocą kanałów przeznaczonych dla sygnalistów, nie będą mogły zostać zakwalifikowane jako zgłoszenia zewnętrzne w rozumieniu RPO. W sprawach tych bowiem Rzecznik powinien udzielać możliwie szczegółowej i zindywidualizowanej odpowiedzi dotyczącej przysługujących wnioskodawcy środków działania.

Konstytucyjny mandat RPO oraz związek ochrony sygnalistów z prawami człowieka upoważnia również Rzecznika do monitorowania i podejmowania ewentualnych postępowań wyjaśniających w sprawach działań podejmowanych przez organy publiczne w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów i rozwijania kultury zgłaszania informacji o nieprawidłowościach i naruszeniach prawa w interesie publicznym. Wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów stanowi dopiero początek tego procesu.

Marcin Malecko – dyrektor Zespołu do spraw Sygnalistów w Biurze RPO, doktorant Szkoły Doktor-skiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego; ORCID: 0000-0002-5983-8612

Rozdział III

Między zgodnością a ryzykiem – rola systemu zgłoszeń w budowie skutecznego programu *compliance* – perspektywa pracodawcy

Ewelina Rutkowska

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznych aspektów związanych z obsługą systemu zgłoszeń wewnętrznych oraz jego roli w efektywnym zarządzaniu ryzykiem niezgodności. Poniższe uwagi sformułowano przede wszystkim z perspektywy pracodawców i skupiają się one na tematyce systemów *compliance* i znaczenia zgłoszeń sygnalistów, w szczególności zgłoszeń wewnętrznych w rozumieniu u.o.s.

Artykuł jest podzielony na cztery części i odnosi się do następujących zagadnień:

- Rola i znaczenie zgłoszeń o podejrzeniach nieprawidłowości w budowaniu skutecznego systemu *compliance*;
- Systemy whistleblowingowe (zgłaszania nieprawidłowości) – czy to rzeczywiście nowość dla pracodawców?
- Co zmieniło wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów w wyjaśnianiu podejrzeń nieprawidłowości (prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających)?
- Wnioski *de lege ferenda* i podsumowanie.

Rola i znaczenie zgłoszeń o podejrzeniach nieprawidłowości w budowaniu skutecznego systemu *compliance*

W ostatnich latach obserwujemy wzmożone działania firm (pracodawców) na rzecz budowania kultury organizacyjnej oraz systemu zarządzania ryzykiem niezgodności (system *compliance*). Jest to spowodowane różnymi czynnikami, w tym coraz bardziej wymagającym otoczeniem prawnym (zmianami w prawie), rosnącej świadomości w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, etyki i ESG⁵⁰ oraz budowania wizerunku przedsiębiorcy konkurencyjnego, nowoczesnego i kierującego się nie tylko chęcią zysku, ale wartościami.

Truizmem jest stwierdzenie, że pracodawca ma obowiązek działać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ale przez *compliance* dzisiaj rozumiemy coś więcej niż tylko spełnienie ustawowego minimum. *Compliance* to zgodność z prawem oraz wewnętrznymi regulaminami, procedurami, instrukcjami, standardami postępowania czy kodeksami branżowymi, a także dobrymi obyczajami i etyką biznesu. *Compliance* nie kończy się na „literze prawa”, a szuka jego ducha. W celu jasnego zadeklarowania swoich wartości, zasad prowadzenia biznesu i poszanowania dla prawa, a także chcąc przeciwdziałać i reagować na nieprawidłowości oraz naruszenia, pracodawcy wdrażają mechanizmy kontrolne, w tym w szczególności systemy *compliance*.

System *compliance* to system naczyń połączonych: procedur wewnętrznych, instrukcji, szkoleń i wzorców zachowań osadzonych w kulturze organizacyjnej. System *compliance* musi być skrojony do potrzeb organizacji tj. odpowiadać na konkretne ryzyka działalności firmy, być dostosowany do specyfiki biznesu, otoczenia prawnego i regulacyjnego oraz świadomości (współ)pracowników. To właśnie dopasowanie systemu *compliance* do konkretnych potrzeb organizacji i jej (współ)pracowników jest warunkiem jego skuteczności. Nie jest bowiem sztuką przyjąć na papierze kilkanaście procedur, przekazać je do zaznajomienia (współ)pracownikom i ogłosić sukces w postaci skutecznego wdrożenia systemu *compliance* – wtedy mamy do czynienia z wdrożeniem *compliance* tylko na poziomie formalnym. Sztuką jest sprawić, że (współ)pracownicy będą znać, rozumieć i wdrażać w codziennej pracy wartości, procedury i założenia firmy etycznej.

Na system *compliance* składają się m.in. takie elementy jak:

- system/procedura zgłaszania podejrzeń nieprawidłowości (zwany także systemem sygnalizowania naruszeń, systemem *whistleblowing*⁵¹ czy procedurą „sygnalistyczną”);
- system przeciwdziałania naruszeniom, ze szczególnym uwzględnieniem korupcji, oszustw (w tym polityki antykorupcyjne, prezentowe, sponsoringowe);
- zarządzanie konfliktem interesów;

⁵⁰ ESG to akronim pochodzący od słów zaczerpniętych z j. angielskiego: E – (*Environment*), S – (*Social*), G – (*Good Governance*), w wolnym tłumaczeniu oznaczających: Środowisko – Społeczeństwo – Ład Korporacyjny. Odnosi się on do czynników zrównoważonego rozwoju (niefinansowych), które są bazą do dokonywania ocen przedsiębiorstw i badania ich wpływu w powyższych obszarach.

⁵¹ *Whistleblowing* – w wolnym tłumaczeniu oznacza sygnalizowanie nieprawidłowości.

- procedura przeciwdziałania mobbingowi, dyskryminacji i innym niepożądanym zachowaniom w miejscu pracy;
- procedura BHP, w tym „wypadkowa”;
- procedura postępowania na wypadek czynności organów publicznych (kontroli, inspekcji, przeszukań);
- procedura weryfikacji kontrahentów;
- procedura sankcyjna (ocena ryzyka sankcyjnego, weryfikacja list sankcyjnych w świetle ograniczeń w handlu w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie i in.).

Pierwszy z przedstawionych elementów systemu – procedura zgłaszania podejrzeń nieprawidłowości, to w mojej ocenie centralny element całego programu *compliance*. Procedura ta pełni kluczową rolę i jest warunkiem *sine qua non* skuteczności systemu. Na tej właśnie procedurze zasadzają się wszystkie inne procedury, ponieważ: czy można poinformować o podejrzeniu korupcji w ramach systemu antykorupcyjnego bez systemu zgłoszeń? Czy można zasygnalizować niepożądane zachowania typu mobbing czy dyskryminacja bez systemu zgłoszeń? Czy można zarządzać konfliktem interesów bez zgłoszenia podejrzenia wystąpienia takiego konfliktu chociażby czysto hipotetycznie? Czy można zaflagować niebezpieczeństwo w zakładzie pracy zgodnie z procedurą bezpieczeństwa i higieny pracy bez systemu zgłoszeń?

Powyższe pokazuje, że wszystkie pozostałe procedury czy elementy systemu *compliance* i jego mechanizmy obronne bazują niejednokrotnie na otrzymaniu sygnału o podejrzeniu nieprawidłowości czy przynajmniej o wątpliwościach związanych z działalnością operacyjną pracodawcy. Oczywiście, wciąż obowiązują inne ścieżki komunikacji – np. do bezpośredniego przełożonego, jednakże nie zawsze zgłaszający chce czy może dokonać zgłoszenia do takiej osoby. Z tego powodu rola poufnego systemu zgłoszeń nieprawidłowości w organizacjach jest nieoceniona.

Warunkiem skuteczności systemu zgłoszeń jest zapewnienie, by kanały komunikacji były poufne, chroniły tożsamość osoby, która zgłasza potencjalną nieprawidłowość i nie wykluczały (tj. by dawały możliwość dokonania zgłoszenia każdemu (współ)pracownikowi, także temu, który nie posługuje się komputerem i chce dokonać zgłoszenia analogowego np. listownie).

Każdy pracodawca powinien patrzeć na system zgłoszeń jako na szansę wychwycenia podejrzeń nieprawidłowości zanim staną się dla organizacji prawdziwym problemem oraz za reagowania na naruszenia, do których już doszło. Zgłoszenia są wczesnym sygnałem ostrzegawczym, że w organizacji może dochodzić do niepokojących zachowań czy działań. Należy traktować je jako narzędzie do zarządzania ryzykiem prawnym, operacyjnym i reputacyjnym oraz wsparcie w budowaniu kultury etycznej wewnątrz organizacji. Przyjęcie procedury zgłoszeń wewnętrznych poczytuję jako krok pierwszy i podstawowy w budowaniu skutecznego systemu *compliance* w organizacji.

W ostatnim czasie procedury dotyczące zgłaszania podejrzeń nieprawidłowości stanęły w centrum zainteresowania pracodawców zatrudniających co najmniej 50 osób (pracowni-

ków kodeksowych, osób współpracujących na podstawie umów B2B/umów cywilnoprawnych). Wszystko za sprawą ustawy o ochronie sygnalistów, która zobligowała te podmioty do wdrożenia do dnia 25 września 2024 r. tak zwanej procedury zgłoszeń wewnętrznych („Procedura”). Ustawa o ochronie sygnalistów po raz pierwszy w historii nałożyła obowiązek z zakresu *compliance* na tak szeroką grupę podmiotów.

Elementami obligatoryjnymi Procedury według ustawy o ochronie sygnalistów są:

1. Określenie wewnętrznej jednostki organizacyjnej lub osoby w ramach struktury organizacyjnej lub podmiotu zewnętrznego, upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych.
2. Sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę.
3. Określenie bezstronnej wewnętrznej jednostki organizacyjnej lub osoby w ramach struktury organizacyjnej, upoważnionych do podejmowania działań następczych, jeżeli zapewniają bezstronność.
4. Tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo.
5. Obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania (chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu).
6. Obowiązek podjęcia, z zachowaniem należytej staranności, działań następczych.
7. Maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego (a w przypadku braku możliwości potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, termin ten zaczyna biec po upływie 7 dni od dokonania zgłoszenia).
8. Zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

Szczególnie pkt 1 i pkt 3 okazały się być dla pracodawców wyzwaniem, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Chcąc jednak praktycznie podsumować, co powinna określać każda procedura dotycząca zgłoszeń sygnalistów, należy wskazać że musi ona odpowiadać na te najprostsze pytania:

- Co można zgłosić?
- Komu można zgłosić?
- Jakimi kanałami można zgłosić?
- Jak można zgłosić (anonimowo czy imiennie)?
- Kto zajmie się rozpoznaniem mojego zgłoszenia?
- W jakim terminie trzeba zająć się moim zgłoszeniem?
- Czy otrzymam informacje zwrotne na temat mojego zgłoszenia?
- Czy mogę dokonać zgłoszenia na zewnątrz tj. poza struktury mojego pracodawcy?

Zbudowanie procedury jako odpowiedzi na te podstawowe pytania pokazuje, że można przełożyć język ustawy na zrozumiałe dla (współ)pracowników instrukcje czy schematy działania. Ustawodawcy chodziło przecież o to, by pracodawcy zaprojektowali kanały zgłoszeń i zapewnili ich obsługę, a kolejno by weryfikowali okoliczności w nich przedstawione, a system był skuteczny. Działania następcze, które mają swoją definicję w ustawie o ochronie sygnalistów, sprowadzają się do przeprowadzenia działań wyjaśniających, które mogą przybrać różne formy – od podstawowych rozmów wyjaśniających po złożone postępowania wyjaśniające, obejmujące wysłuchiwanie (współ)pracowników, analizę dokumentacji, weryfikację materiałów na sprzeczności służbowym i inne.

Ustawa o ochronie sygnalistów, pomimo że jest krokiem w dobrym kierunku i wspiera budowanie systemów *compliance* w organizacjach, to jednak nie obliuguje do reagowania na podejrzenia wszystkich podejrzeń nieprawidłowości. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, obowiązkowe jest odbieranie zgłoszeń o podejrzeniach naruszenia lub obejścia prawa w 16 obszarach⁵². Można zaryzykować twierdzeniem, że spis ten jest mało intuicyjny i mało klarowny z perspektywy sygnalisty, który musi weryfikować, czy jego zgłoszenie mieści się w zakresie ustawy/Procedury. Zwłaszcza, że w katalogu zgłoszeń w ustawie o ochronie sygnalistów nie ma zgłoszeń z zakresu prawa pracy, naruszeń przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy czy kradzieży. Pracodawcy mogą jednakże rozszerzać w swojej Procedurze katalog zgłoszeń na inne naruszenia prawa czy wewnętrznych regulacji, co z punktu widzenia skuteczności systemu *compliance* i jego celu (jako mechanizmu obronnego organizacji) jest pożądane.

Systemy whistleblowingowe (zgłaszania nieprawidłowości) – czy to rzeczywiście nowość dla pracodawców?

Wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów nie stanowi rewolucji w podejściu do *compliance*, ani organizacji pracy. Po pierwsze dlatego, że Procedura stanowi rdzeń systemu *compliance* i jako taka jest bazą do realizacji innych procedur i celów *compliance*, o czym była mowa powyżej. Po drugie dlatego, że w wielu firmach kanały zgłoszeń funkcjonowały już od wielu lat – z różnych motywacji: chęci deklarowania swoich wartości na zewnątrz, kreowania wizerunku firmy etycznej i budowania przewagi biznesowej czy z potrzeby dostosowania się do standardów oczekiwanych przez partnerów biznesowych (którzy coraz częściej w ramach

⁵² Art. 3 u.o.s.: Naruszeniem prawa jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa, dotyczące: korupcji; zamówień publicznych; usług, produktów i rynków finansowych; przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami; bezpieczeństwa transportu; ochrony środowiska; ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego; bezpieczeństwa żywności i pasz; zdrowia i dobrostanu zwierząt; zdrowia publicznego; ochrony konsumentów; ochrony prywatności i danych osobowych; bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych; interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej; rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych; konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w pkt 1-16 (w relacji obywatel – państwo/institucja).

procedur zakupowych/ofertowych pytają o wdrożenie regulacji antykorupcyjnych, z zakresu ESG, czy badają łańcuchy dostaw). Dla wąskiego grona podmiotów, wdrożenie procedury przyjmowania zgłoszeń było już obowiązkiem prawnym wynikającym z innych niż ustawa o ochronie sygnalistów przepisów⁵³. W końcu decyzja o wdrożeniu systemu *compliance* była często decyzją właścicielską – najczęściej zagranicznych spółek-matek, które musiały dostosować się do własnych wymogów prawnych (w tym eksterytorialnych regulacji jak FCPA⁵⁴, UK Bribery Act⁵⁵, Sapin II⁵⁶) i objęły programem *compliance* całą grupę kapitałową, mając na uwadze względy prawne, operacyjne i chęć posiadania zintegrowanego systemu. Ustawa o ochronie sygnalistów dla takich organizacji jedynie wystandaryzowała obowiązki i nakreśliła ramy prawne, do których należało się dostosować. Ustawa o ochronie sygnalistów nie umożliwiła, jednakże elastycznego podejścia globalnym grupom kapitałowym i nie wsparła ich działań, polegających na harmonizacji procedur czy systemów obowiązujących w tych jednostkach przed wejściem w życie tej ustawy⁵⁷.

Ustawa o ochronie sygnalistów może być pochytywana za „rewolucję” jedynie dla małych spółek, z płaską strukturą organizacyjną, gdzie konieczność powołania bezstronnych i wewnętrznych osób/jednostek do wyjaśniania zgłoszeń podejrzeń nieprawidłowości może być wyzwaniem (np. w sytuacji, gdy wszystkie osoby predestynujące do takiej roli są bezpośrednio zaangażowane w kluczowe aspekty działalności operacyjnej przedsiębiorstwa, raportują bezpośrednio do zarządu a mają np. rozpatrzyć zgłoszenie dotyczące członka zarządu w spółce, w której nie funkcjonuje rada nadzorcza). Drugim aspektem jest brak kompetencji wewnętrznych w ogóle – osoba weryfikująca zgłoszenie sygnalisty musi być specjalistą/specjalistką z tego obszaru. W niektórych organizacjach brak jest działu prawnego, *compliance* czy ryzyka, a profesjonalny inwestygator musi nie tylko świetnie odnajdować się w przepisach prawa, ale też umiejętnie dobierać zespół wyjaśniający i przeprowadzać czynności zgodnie ze sztuką i poszanowaniem praw wszystkich uczestników.

⁵³ Np. w sektorze finansowym (vide art. 97d Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 592, art. 25d Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).

⁵⁴ Amerykańska ustawa antykorupcyjna *The Foreign Corrupt Practices Act*, 1977 (U.S.C. §§ 78dd-1, et seq.).

⁵⁵ Ustawa antykorupcyjna w Wielkiej Brytanii *Bribery Act*, 2010.

⁵⁶ Francuska ustawa antykorupcyjna Sapin II – *LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

⁵⁷ Jedynie podmioty prywatne należące do grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 594) mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą. Wyklucza to możliwość przyjęcia Procedury wraz ze spółką prawa obcego m.in. dlatego, że spółki te podlegają własnym regulacjom prawnym (lokalnym), w tym ustawom wdrażającym Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Szerzej zob.: E. Rutkowska [w:] D. Tokarczyk, E. Rutkowska, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, LEX/el. 2024, art. 28.

Podmioty prywatne, na rzecz których wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 osób, mogą na podstawie umowy ustalić jedynie wspólne zasady dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą (wspólne zasady nie są jednakże wspólną Procedurą).

Co zmieniło wejście w życie ustawy w wyjaśnianiu podejrzeń nieprawidłowości (prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających)?

Wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów nie powinno diametralnie zmieniać podejścia pracodawców do kwestii przyjmowania zgłoszeń o podejrzeniach nieprawidłowości oraz prowadzenia wewnętrznych postępowań wyjaśniających (o radykalnej zmianie mogą mówić jedynie podmioty, które do tej pory w ogóle nie przyjmowały zgłoszeń). W szczególności, pracodawcy mają dużo swobody w odniesieniu do trybu i sposobu prowadzenia czynności wyjaśniających. Ustawa o ochronie sygnalistów nakłada bowiem obowiązek prowadzenia działań następczych, nie wskazując w jaki sposób te działania mają być konkretnie realizowane. Oznacza to, że pracodawcom pozostawiono swobodę w doborze środków, narzędzi i zasobów przy prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających. Nie przesądzono także, że w każdym przypadku zgłoszenia o podejrzeniu nieprawidłowości trzeba wszczynać postępowanie wyjaśniające – należy dostosować sposób działania do przedmiotu i wagi zgłoszenia (inne środki jak np. rozmowa wyjaśniająca czy wytłumaczenie wewnętrznej procedury mogą okazać się wystarczające). Co więc się realnie zmienia? Po pierwsze, wprowadzono obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia jego zgłoszenia w terminie 7 dni od jego dokonania, chyba że sygnalista nie pozostawił adresu do kontaktu (często jednak narzędzia informatyczne np. platformy sygnalistyczne umożliwiają kontakt z sygnalistą, który dokonał zgłoszenia (nawet anonimowo) za pośrednictwem szyfrowanego czatu). Pomimo tego, że przyjmowanie anonimowych zgłoszeń jest dobrowolne, najwyższym standardem *compliance* oraz miernikiem skuteczności systemu *compliance* jest przyjmowanie zgłoszeń anonimowych.

Po drugie, wprowadzono termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia (a w przypadku, gdy potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia nie było możliwe, termin ten zaczyna biec po upływie 7 dni od wpływu zgłoszenia). W praktyce jest to termin na podjęcie działań następczych, czyli wszelkiego rodzaju czynności wyjaśniających potrzebnych do zweryfikowania zgłoszenia. Jednocześnie, w mojej ocenie, termin trzymiesięczny na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w złożonej sprawie np. w sprawie podejrzenia korupcji, która mieści się w katalogu ustawowym, może nie być terminem wystarczającym na zweryfikowanie zgłoszenia. Z uwagi na rangę i wagę zgłoszenia, potencjalną odpowiedzialność karną, złożoność materii, konieczność zaangażowania do wyjaśnienia sprawy ekspertów z zakresu np. finansów, informatyki śledczej, prawa karnego, tego typu postępowania wyjaśniające mogą trwać dłużej niż proponowany przez ustawodawcę termin. W mojej ocenie, nic nie stoi na przeszkodzie, by po trzech miesiącach przekazać sygnaliście informację zwrotną, że postępowanie wyjaśniające jest w toku i konieczne jest jeszcze przeprowadzenie dodatkowych czynności wyjaśniających. Ustawowy termin trzymiesięczny na przekazanie informacji zwrotnej jest wtedy dochowany, a jednocześnie pozwala inwestygatorom pracować w sposób profesjonalny i realistycznie rozłożyć proces wyjaśniania zgłoszenia w czasie. Oczywiście nie dotyczy to sytuacji, w której

prace nad weryfikacją zgłoszenia rozpoczęły się np. dwa i pół miesiąca od daty jego wpływu – w takiej sytuacji przedłużenie terminu trzymiesięcznego nie znajduje uzasadnienia i dokonywane jest w sposób instrumentalny, mający potencjalnie na celu opóźnienie rozpoznania sprawy. Sam fakt nałożenia obowiązku udzielania sygnaliście informacji zwrotnej należy ocenić pozytywnie. Jednakże dobrą praktyką *compliance* było przekazywanie informacji zwrotnej na długo przed wejściem w życie ustawy o ochronie sygnalistów.

Trzecią istotną zmianą w podejściu do prowadzenia postępowań wyjaśniających jest skład zespołu wyjaśniającego powołanego do rozpoznania zgłoszenia sygnalisty. Do tej pory często spotykanym rozwiązaniem na rynku było *outsourcing* usługi, polegającej na świadczeniu doradztwa prawnego, w tym przeprowadzenie wewnętrznego postępowania wyjaśniającego na rzecz klienta (najczęściej przez wyspecjalizowane kancelarie prawne), w celu zapewnienia bezstronności, obiektywizmu, objęcia postępowania wyjaśniającego tajemnicą adwokacką lub radcowską, a także zapewnienia odpowiedniego stopnia fachowości i profesjonalizmu. W aktualnym stanie prawnym, możliwość zlecenia przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wyłącznie zewnętrznym doradcom została wyłączona. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, do prowadzenia czynności wyjaśniających (działań następczych), należy wyznaczyć wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, jeżeli zapewniają bezstronność. Wskazanie tej osoby lub jednostki jest zaś elementem obligatoryjnym Procedury, o czym była mowa powyżej. Oznacza to, że każdy podmiot zatrudniający co najmniej 50 osób musi w ramach obowiązującej struktury organizacyjnej wskazać jedną osobę lub zespół/dział/departament powołany do prowadzenia postępowań wyjaśniających. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest wyznaczenie działów *compliance*, działów prawnych, działów ryzyka, pomocniczo działów HR do podejmowania tego typu czynności. Problemатyczne jest oczywiście wyznaczenie osoby/jednostki odpowiedzialnej w organizacjach, w których nie funkcjonują wyżej wymienione komórki.

Wyznaczenie jednostki inwestygującej zgłoszenia jest, w mojej opinii, największym wyzwaniem z punktu widzenia wymogów ustawy o ochronie sygnalistów. Wyznaczenie osoby lub jednostki w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej nie wyklucza jednak powołania w skład komisji zespołu wyjaśniającego osób z zewnątrz organizacji. Osoba/jednostka wskazana w Procedurze musi jednakże koordynować prace zespołu wyjaśniającego i nie może przekazać zgłoszenia do rozpoznania wyłącznie zewnętrznym doradcom. Jedynym przypadkiem, w którym można rozważać tego rodzaju rozwiązanie w aktualnym stanie prawnym jest sytuacja, gdy żadna z osób w ramach struktury organizacyjnej nie zapewnia bezstronności w kontekście treści zgłoszenia i można to obiektywnie uzasadnić, bazując na przywołanych przez sygnalistę okolicznościach i osobach wskazanych jako sprawców naruszenia (w ustawie o ochronie sygnalistów jednak próżno szukać wprost możliwości takiego „wyłomu”).

Kolejną praktyczną zmianą wynikającą z wejścia w życie ustawy o ochronie sygnalistów dla części pracodawców była konieczność dostosowania innych procedur wewnętrznych (*compliance*). Często bowiem pracodawcy, przyjmując na przykład procedurę antymobbingo-

wą czy procedurę antykorupcyjną, przewidzieli określony tryb postępowania w tego rodzaju sprawach i ustanowili kanały zgłoszeń o podejrzeniach nieprawidłowości w tym obszarze. Mogło to spowodować, że w organizacji powstał co najmniej dualistyczny system zgłoszeń, albo wielorakie ścieżki komunikacji w zależności od tematu zgłoszenia. Pracodawcy stanęli przed praktycznym wyzwaniem czy:

- ujednolicić kanały zgłoszeń i przewidzieć jeden, wspólny kanał do przyjmowania zgłoszeń, dotyczących różnego rodzaju nieprawidłowości tj. i tych objętych ustawą o ochronie sygnalistów i tych poza tą ustawą np. mobbingu czy dyskryminacji, albo
- utrzymać rozproszony system zgłoszeń, który z kolei wiąże się dla sygnalisty z koniecznością weryfikowania, którą procedurę powinien zastosować, by dokonać zgłoszenia. Kwestia ta jest problematyczna operacyjnie dla sygnalisty jak i dla osób rozpoznających tego typu zgłoszenia, ponieważ w sprawach dotyczących mobbingu właściwym może być dział HR (personalny), w sprawach dotyczących podejrzeń korupcji – dział *compliance* czy dział prawny, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy – inspektor BHP/PPOŻ czy inna wyznaczona jednostka.

Znalezienie najbardziej optymalnego rozwiązania dla konkretnej organizacji zależy oczywiście od jej potrzeb operacyjnych, strategii działania, zasobów i zidentyfikowanych ryzyk. W każdym wariancie, czy to polegającym na rozszerzeniu katalogu zgłoszeń ustawowych i przyjmowaniu wszystkich zgłoszeń w ramach jednej wspólnej procedury, czy na pozostawieniu alternatywnych kanałów zgłoszeń w obszarach „dodatkowych” jak np. mobbing, BHP, niezbędne będą dodatkowe wysiłki organizacyjne. Będą one ukierunkowane na wypracowanie najlepszego dla organizacji rozwiązania, przy jednoczesnym zapewnieniu, by procedury były jasne, klarowne i efektywne.

Ostatnie z zagadnień dotyczących zmian wprowadzonych ustawą o ochronie sygnalistów to system ochrony sygnalistów. W toku prac nad polską ustawą implementującą, bardzo często pojawiało się stwierdzenie, że został wprowadzony jakiś szczególny rodzaj ochrony dla sygnalistów. Sformułowanie to było powielane w przestrzeni publicznej i funkcjonowało, w mojej ocenie, bardziej jako slogan niż rzeczywista zmiana. W ustawie o ochronie sygnalistów pojawił się dość oczywisty zakaz dokonywania tzw. działań odwetowych w związku ze zgłoszeniem, które mogą naruszać lub naruszają prawa sygnalisty lub wyrządziły lub mogły wyrządzić mu szkodę. Podejmowanie działań odwetowych jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (a w typie kwalifikowanym do lat 3). Do działań odwetowych można zaliczyć w szczególności: wypowiedzenie umowy o pracę lub innej umowy, na podstawie której praca była wykonywana, obniżenie wynagrodzenia za pracę, wstrzymanie awansu, przeniesienie na niższe stanowisko pracy, mobbing, dyskryminację czy inne rodzaje niesprawiedliwego traktowania. Katalog działań odwetowych wymieniony w ustawie o ochronie sygnalistów jest katalogiem otwartym. Wobec powyższego należy zadać sobie pytanie czy kiedykolwiek, w tym przed wejściem w życie ustawy o ochronie sygnalistów, można było rozwiązać umowę o pracę wyłącznie na podstawie tego, że ktoś

zgłosił swoje wątpliwości czy podejrzenia naruszenia? Czy kiedykolwiek można było dyskryminować pracownika, stosować mobbing, instrumentalnie obniżyć wynagrodzenie, dlatego że ktoś zasygnalizował nieprawidłowość? Otóż nie, nigdy nie można było stosować tego rodzaju praktyk. W mojej ocenie, prezentowany w ustawie o ochronie sygnalistów model ochrony sygnalistów nie różni się znacząco od ochrony, która przysługiwała na podstawie obowiązujących już przepisów prawa⁵⁸. Nie można pogarszać sytuacji prawnej sygnalisty, jeśli nie znajduje to żadnego uzasadnienia, oprócz takiego, że sygnalista zdecydował się na dokonanie zgłoszenia. Sygnalista nie otrzymał jednak żadnego szczególnego immunitetu, który w sposób bezwarunkowy chroniłby np. przed rozwiązaniem umowy o pracę. Należy też pamiętać, że jeżeli sygnalista naruszył swoje obowiązki pracownicze np. nie zastosował się do obowiązujących instrukcji bezpieczeństwa i higieny pracy, wskutek czego naraził na niebezpieczeństwo utraty zdrowia i życia swoich współpracowników, to wciąż możliwe i zgodne z prawem jest wypowiedzenie mu umowy o pracę. Przyczyna wypowiedzenia nie ma bowiem żadnego związku z faktem dokonania zgłoszenia, a wynika z naruszenia obowiązków pracowniczych. W tym sensie, ustawa o ochronie sygnalistów nie zapewnia żadnej nietykalności – i słusznie. Jeżeli działania dyscyplinujące czy wypowiedzenie umowy bazują na prawdziwych, konkretnych i rzeczywistych przyczynach, to nie ma żadnego powodu, by sygnalistę traktować inaczej niż innego współpracownika. Podkreślić trzeba, że w ewentualnym procesie z odwołania pracownika od wypowiedzenia umowy o pracę, to na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, że podjęte działanie nie było działaniem odwetowym.

Inny rodzaj ochrony polega na wyłączeniu odpowiedzialności, (w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej), w szczególności w przedmiocie zniesławienia, naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, ochrony danych osobowych oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa⁵⁹, pod warunkiem, że sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów.

Ustawa o ochronie sygnalistów reguluje także obowiązek ochrony tożsamości sygnalisty, osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu. Ochrona poufności dotyczy informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość takich osób. Podmiot prawny musi zagwarantować, że Procedura oraz związane z przyjmowaniem zgłoszeń przetwarzanie danych osobowych uniemożliwiają nieupoważnionym osobom uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem.

⁵⁸ Np. przepisy o niedyskryminacji, rozdział IIa „Równe traktowanie w zatrudnieniu” kodeksu pracy.

⁵⁹ Z zastrzeżeniem art. 5 u.o.s., m.in. nie stosuje się do informacji objętych: przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz innych informacji, które nie podlegają ujawnieniu z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego ze względów bezpieczeństwa publicznego; tajemnicą zawodową zawodów medycznych oraz prawniczych; tajemnicą narady sędziowskiej; postępowaniem karnym w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności, naruszeń prawa w zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Wnioski *de lege ferenda* i podsumowanie

Przyjęcie ustawy o ochronie sygnalistów to krok w dobrym kierunku, ale niewystarczający, by spełnić cele stawiane systemom *compliance* oraz mechanizmom ochronnym przed nadużyciami w miejscu pracy. Poniżej przedstawiam główne wnioski *de lege ferenda*, które mogłyby uszczelnić system i zwiększyć jego efektywność.

Zakres przedmiotowy ustawy o ochronie sygnalistów jest, w mojej ocenie, zbyt wąski, by zapewnić skuteczne przeciwdziałanie nieprawidłowościom. Katalog powinien zostać rozszerzony co najmniej na podejrzenia popełnienia wszystkich przestępstw i wykroczeń. O ile pozytywnie należy ocenić, że w katalogu mieści się korupcja czy pranie pieniędzy, o tyle zupełnie niezrozumiały jest brak np. oszustw, kradzieży czy niegospodarności, z którymi można nierzadko spotkać się w obrocie gospodarczym. Przyjmując czysto formalistyczne podejście, które niestety jestem sobie w stanie wyobrazić, zgłaszający kradzież może zostać „odesłany” z informacją, że jego zgłoszenie nie mieści się w katalogu ustawy o ochronie sygnalistów, a zatem nie zostaje przyjęte, a jemu samemu nie przysługuje status sygnalisty. Trudno jest taki stan rzeczy uzasadnić w kontekście interesu pracodawcy, jak i interesu publicznego (w którym leży ściganie przestępstw z oskarżenia publicznego).

W mojej ocenie, zignorowanie sygnału o nieprawidłowości, zwłaszcza tak poważnej jak ryzyko popełnienia przestępstwa, jest niedopuszczalne ze strony osób nadzorujących systemy *compliance* – niezależnie od tego czy zgłoszenie mieści się w katalogu ustawy o ochronie sygnalistów czy nie. Z m.in. obowiązku lojalności względem spółki, dbałości o dobro zakładu pracy, obowiązku przeciwdziałania mobbingowi oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (a więc środowiska pracy pozbawionego nadużyć) wynika obowiązek reagowania. Nadto, jeśli potencjalne zgłoszenie dotyczące kradzieży, oszustwa czy innego czynu wiąże się z potencjalną szkodą majątkową, to organy spółki, które nie podjęły adekwatnych działań na rzecz wyjaśnienia sprawy i ewentualnego odzyskania środków mogą narażać się na ryzyko odpowiedzialności karnej za przestępstwo niegospodarności (działania na szkodę spółki)⁶⁰.

W ustawie o ochronie sygnalistów powinno się wprost umożliwić prowadzenie działań następczych (prowadzenie postępowań wyjaśniających) przez podmioty zewnętrzne wyspecjalizowane w tym obszarze (prawnicy, ekonomiści, inni specjaliści z zakresu specjalizacji adekwatnej do przedmiotu zgłoszenia).

Brak (wprost) takiej możliwości w aktualnym brzmieniu ustawy o ochronie sygnalistów, należy oceniać negatywnie. Prowadzenie postępowań wyjaśniających jest zadaniem wymagającym znajomości przepisów prawa, przeszkolenia z zakresu technik zadawania pytań czy w końcu umiejętności kwalifikacji danej sprawy/stanu faktycznego jako stanu naruszenia prawa lub jego braku – bo to ostatecznie musi stwierdzić zespół wyjaśniający, działający na podstawie ustawy o ochronie sygnalistów. Trudno oczekiwać od osób, które nie są prawnikami by

⁶⁰ Art. 296 k.k.

były w stanie samodzielnie dokonać tego rodzaju subsumpcji prawnej i wydać prawidłowe rekomendacje dalszego postępowania. O ile w pełni podzielam koncepcję stojącą za dyrektywą 2019/1937 i chęć „zmotywowania” wszystkich państw członkowskich do wdrażania lokalnych rozwiązań i wyegzekwowania od firm tworzenia lokalnych struktur zajmujących się obszarem compliance, o tyle nieuzasadnione jest oczekiwanie, że firmy w sposób samodzielny i wewnętrznymi zasobami będą w stanie prowadzić postępowania wyjaśniające w sprawach złożonych i trudnych do oceny nawet dla prawników (np. w zakresie podejrzeń korupcji, prania brudnych pieniędzy czy naruszeń z zakresu ochrony danych osobowych).

Jak już wskazywano powyżej, prowadzenie postępowań wyjaśniających wymaga doświadczenia w ocenie często złożonych stanów faktycznych i prawnych. Nadto, może się zdarzyć, że zgłoszenie będzie dotyczyło najwyższych struktur menadżerskich i/lub nadzorczych (zarządu, rady nadzorczej, wspólnika, działu *compliance*), co sprawi, że żadna z osób w ramach struktury organizacyjnej podmiotu nie spełni wymogu bezstronności. Pełen *outsourcing* czynności następczych w takim stanie faktycznym podwyższa poziom obiektywizmu oraz niezależności i kreuje wyższy standard profesjonalizmu niż ten wynikający z ustawy o ochronie sygnalistów.

W ustawie o ochronie sygnalistów brak jest obowiązku prowadzenia działań edukacyjnych i szkoleniowych dla osób zatrudnionych, które mogą dokonać zgłoszenia oraz uzyskać status sygnalisty, ani dla osób wskazanych w Procedurze jako właściwych do odbierania zgłoszeń oraz prowadzenia działań następczych (czynności wyjaśniających). Jest to niezrozumiałe, ponieważ materia ustawy o ochronie sygnalistów jest trudna do samodzielnego przyswojenia, a system zgłoszeń i ich wyjaśniania musi być żywotny i skuteczny. Nie da się osiągnąć tego celu, jeśli załoga będzie nieświadoma, co do możliwości dokonania zgłoszenia i jego przedmiotu, kanałów zgłoszeń oraz trybu postępowania ze zgłoszeniem. Ustawa o ochronie sygnalistów powinna wprost określać obowiązek przeprowadzenia szkoleń i ich cyklicznego powtarzania.

Skuteczny system zgłoszeń jest fundamentem *compliance* – umożliwia wychwytywanie sygnałów o nieprawidłowościach, zanim przerodzą się w poważny kryzys. To nie tylko narzędzie zarządzania ryzykiem, ale także miernik dojrzałości organizacyjnej. Jego największą wartością jest prewencja: dzięki zgłoszeniu pracownika organizacja może zareagować na problem, zanim konsekwencje wymkną się spod kontroli. Sama ustawa o ochronie sygnalistów nie zagwarantuje skuteczności systemu, kluczowe jest zaufanie do wewnętrznych kanałów komunikacji i osób nadzorujących system zgłoszeń i szerzej cały system *compliance* – a to może zbudować wyłącznie sama organizacja.

Ewelina Rutkowska – doktorka nauk prawnych, adwokatka, specjalizuje się w obszarze compliance (w tym prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających) oraz prawie karnym gospodarczym

Rozdział IV

Pracodawcy spotykają sygnalistów. Procedury zgłoszeń wewnętrznych w praktyce działania organizacji

Marcin Waszak

Wprowadzenie

Przyjęte w Polsce przepisy chroniące sygnalistów mają zachęcić do dokonywania zgłoszeń o podejrzeniach naruszeń prawa w miejscu zatrudnienia. To intencja towarzysząca dyrektywie 2019/1937, która wprost została wyrażona w jej motywie 47. Podmioty zobowiązane muszą być gotowe do wzięcia odpowiedzialności za błędy i celowe naruszenia popełniane przez swój własny personel wskutek działań albo zaniechań kierownictwa.

Przesłanki regulacji ścieżek dla sygnalistów w miejscu pracy

Istnieje szereg sankcji karnych za nieprzestrzeganie ustawy o ochronie sygnalistów. Mają zapewniać, że pracodawcy nie uchylą się od obowiązku stworzenia równych dla wszystkich pracowników, bezpiecznych warunków do przekazywania wrażliwych informacji o nieprawidłowościach. Kryterium rozliczania pracodawców za podjęte w związku z obsługą zgłoszeń działania lub zaniechania jest należyta staranność, a nie konkretny rezultat. Ustawa nie wymaga rozwiązywania wszystkich zgłoszonych problemów w obrębie organizacji. Nie przewiduje kar dla podmiotu za sam fakt zgłoszenia zewnętrznego, w którym sygnalista skarży się na jego niezgodne z prawem działanie. Ustawa nie rozlicza pracodawców z liczby przyjętych lub odrzuconych zgłoszeń ani też z odsetka podjętych postępowań wyjaśniających. Nie bez przyczyny o należytej staranności w podejmowaniu działań następczych jest mowa w art. 25 ust. 1 p. 6 u.o.s. To pracodawca sam dobiera w ramach narzuconych w wewnętrznej procedurze warunków brzegowych środki adekwatne do zweryfikowania zgłoszenia. Ustawa proponuje ich przykładowe formy, ale to osoby ze struktur organizacji, w zależności od rodzaju sprawy, decydują co robić ze zgłoszeniem. Mechanizmem *quasi*-odwoławczym zawsze dostępnym sygnaliście, jeżeli macierzysta organizacja zawiedzie jego oczekiwania w kwestii rozwiązania

problemu, jest zgłoszenie zewnętrzne do organu publicznego, które nie przesądza jeszcze, że na etapie postępowania wewnętrznego popełniono błąd.

Zarazem pracodawca ma działać w sposób, który sprawi, że sygnalista uzna wewnętrzną ścieżkę zgłoszenia za najbardziej korzystną zarówno dla siebie jak i swojej organizacji. Ustawodawca sugeruje to wyraźnie, dodając przepis (art. 25 ust. 2 pkt 4 u.o.s.) o systemie zachęt dla pracowników do dokonywania zgłoszeń wewnętrznych, jako fakultatywnym elemencie procedury dla sygnalistów. Wokół tego przepisu narosło wiele nieporozumień jeszcze na etapie prac nad projektem ustawy. Mało kto chciał wówczas przyznać, że w istocie jest to jeden z najbardziej sprzyjających pracodawcom punktów. Ma však uprawdopodobniać, że organizacja dowie się pierwsza o ryzyku naruszeń, jeżeli jej kierownictwo przekona personel, że za zgłoszenia nie spotka ich kara i że jest w stanie skutecznie przeprowadzić dochodzenie.

Ustawa kieruje się podejściem, że do skutecznego stosowania prawa nie zawsze potrzebne są sankcje nakładane przez organy publiczne. Jej przepisy mają wzmacniać podejście zachęcające podmioty do samo-naprawy (ang. *self-correction*), zanim wiedza o podejrzeniach naruszeń trafi do organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. Chodzi o stworzenie w ramach podmiotu właściwych warunków zaradzenia naruszeniom bez uciekania się do środków przymusu⁶¹. Ustawa nie tylko narzuca organizacjom nowe obowiązki, ale też autoryzuje działania tych z nich, które już wcześniej w sposób dobrowolny i zgodny ze swoim interesem wykorzystywały procedury whistleblowingu do podnoszenia korporacyjnych standardów etycznych. Prawodawstwo unijne wkracza coraz bardziej w to, czy i jak prywatne podmioty powinny regulować polityki ochrony sygnalistów, czego innym przykładem jest Dyrektywa (UE) 2022/2464 (Dz. U. UE L 322/15 z 16.12.2022) zmieniająca regulacje unijne w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju⁶².

Jakie argumenty przemawiają za powierzeniem pracodawcom odpowiedzialności za prowadzenie wewnętrznych dochodzeń w interesie publicznym? Należy wrócić tutaj do motywu 47 dyrektywy 2019/1937: „Dla skutecznego wykrywania naruszeń prawa Unii i zapobiegania im istotne jest, aby odpowiednie informacje docierały szybko do osób znajdujących się najbliżej źródła problemu, które dysponują największymi możliwościami zbadania danego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania, o ile jest to możliwe”. Trudno odmówić racjonalności temu rozumowaniu. Szybkość reakcji jest kluczowa dla zminimalizowania strat z tytułu naruszeń, zarówno, gdy chodzi o powstrzymanie nielegalnej transakcji, jak i ryzyko zanieczyszczenia środowiska. Wniknięcie w kontekst działania organizacji, znajomość personelu i dokumentacji są niezbędne, żeby skutecznie zebrać dowody i doprowadzić do wyjaśnienia sprawy. Trudno przypuszczać, żeby zewnętrzny organ był podobnie zorientowany, gdzie szu-

⁶¹ Por. K. Kulig, *Prawo ochrony sygnalistów. Self-correction podmiotów prawnych*, Warszawa 2024, s. 29-40.

⁶² Europejskie Standardy Sprawozdawczości w zakresie Zrównoważonego Rozwoju (ESRS) traktują ochronę sygnalistów jako element składowy etyki biznesu i kultury korporacyjnej, i jako taki podlegający raportowaniu w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej. Zob. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE L 2772 z 22.12.2023).

kać śladów naruszenia, kogo i o co pytać. Poza tym właściwe organy publiczne, które w myśl Ustawy są uprawnione do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, w zdecydowanej większości nie mają wystarczających kompetencji, aby przeprowadzić kompleksowe czynności śledcze na miejscu zdarzenia. Nie w każdym przypadku, zwłaszcza w stosunku do podmiotów sektora prywatnego, będą też uprawnione do zarządzania kontroli lub audytu. Organy publiczne, wyłączając organy ścigania, nie dysponują wystarczającym doświadczeniem ani metodyką prowadzenia podobnych dochodzeń. Sam ten fakt staje się źródłem ryzyka m.in. dla poufności osób zgłaszających naruszenia i może prowadzić do kolejnych nieumyślnych szkód.

Z perspektywy sygnalistów zapewnienie im możliwości skorzystania z kanałów zgłaszania w swoim miejscu pracy ma niezaprzeczalne zalety. Już w momencie przekazania zgłoszenia mogą liczyć, że organizacja zapewni im niezbędne wsparcie i ochronę. Co więcej, pracownicy udzielający porad i pomocy osobie zgłaszającej też powinni być traktowani jako osoby powiązane z sygnalistą, a tym samym podlegać ochronie przed działaniami odwetowymi, o czym mówi motyw nr 41 dyrektywy 2019/1937 i uzasadnienie do ustawy o ochronie sygnalistów⁶³. Transparency International wskazuje, że jednym z podstawowych celów wewnętrznych systemów jest wzmocnienie personelu i innych interesariuszy organizacji, żeby nie bali się mówić o naruszeniach⁶⁴.

Komisja Europejska od początku broni zasady bliskości (ang. *proximity*) procedur⁶⁵, m.in. przed próbami zastępowania ścieżek zgłaszania w macierzystych organizacjach sygnalistów jednym kanałem centralnym dla całej grupy kapitałowej. Komisja podnosi, że sygnalista ma prawo oczekiwać, że postępowanie będzie prowadzone przez osoby, które znają kontekst organizacji, gdzie miało miejsce niepokojące zdarzenie. Zdaniem Komisji Europejskiej pracownik korzystający z lokalnego kanału nie musi pokonywać tylu barier komunikacyjnych i logistycznych. Także w przypadku, jeżeli będzie chciał skorzystać z możliwości fizycznego spotkania z osobami, które są odpowiedzialne za przyjmowanie i obsługę zgłoszeń.

Być może rozumiejąc przesłanki stojące za wprowadzeniem procedur zgłoszeń wewnętrznych pracodawcy chętniej zaakceptują nowy obowiązek. Warto, żeby działania informacyjne prowadzone ze strony instytucji takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy Państwowa Inspekcja Pracy kładły nacisk na uświadamianie, że nowe procedury to szansa dla pracodawców na wyeliminowanie patologii, które stają się tykającą bombą zegarową z perspektywy potencjalnych konsekwencji prawnych, finansowych i reputacyjnych. Najbardziej przekonujące są tutaj ilustracje w postaci historii skandali, które miały miejsce na skutek zignorowania informacji od sygnalistów, pokazujące realne szkody dla organizacji i jej otoczenia. Wypracowane zostały zresztą metodologie po-

⁶³ Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk 317 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317> (dostęp: 17.09.2025 r.).

⁶⁴ I. Nowers, M. Terracol, *Monitoring Internal Whistleblowing Systems. A Framework for collecting data and reporting on performance and impact*, Transparency International 2025, s. 7 <https://www.transparency.org/en/publications/monitoring-internal-whistleblowing-systems> (dostęp: 7.06.2025 r.).

⁶⁵ Pismo Komisji Europejskiej, sygn. JUST/C2/MM/rp/ (2021)3939215 z 2 czerwca 2021 r. https://www.cmshs-bloggt.de/wp-content/uploads/2021/08/Stellungnahme_3939215.pdf (dostęp: 4.09.2025 r.).

zwalające oszacować koszty, których pracodawca nie musiałby ponosić, gdyby we właściwym czasie nastąpiła adekwatna reakcja na zgłoszenie sygnalisty. Raport ze studiami przypadku naruszeń ujawnionych w podmiotach brytyjskich, z wynikami analizy kosztowej, przedstawiła organizacja Protect⁶⁶.

Komu i czemu służą procedury zgłoszeń wewnętrznych?

Wewnętrzne procedury zgłoszeń narzucone przez ustawę o ochronie sygnalistów mają regulować dwie podstawowe role organizacji: przyjmowanie zgłoszeń oraz prowadzenie działań następnych. Forma i zawartość procedur będą zależeć m.in. od odpowiedzi na pytanie, kto jest adresatem ich norm. Na podobne pytanie w kontekście procedur zgłoszeń zewnętrznych próbował już odpowiedzieć wojewódzki sąd administracyjny, stwierdzając, że mają one charakter wiążący dla grupy osób organizacyjnie lub służbowo podporządkowanych danemu organowi i zawierają informacje dla nich przeznaczone⁶⁷. Podejmując polemikę z przedstawionym poglądem należy zauważyć, że interpretacja ta niepotrzebnie sugeruje, że „grupą docelową” procedur nie są sygnaliści, tylko osoby wyjaśniające zgłoszenia. Dalej idąc, celem procedur nie jest w moim przekonaniu to, żeby rozpisywać szczegółowe instrukcje, co do technicznych czynności podejmowanych przez osoby przyjmujące i wyjaśniające zgłoszenia. Takie konkretne wytyczne mogą zostać wyłączone np. do oddzielnego regulaminu komisji etyki. Natomiast ustawa o ochronie sygnalistów nieprzypadkowo wprowadza obowiązek konsultowania wewnętrznej procedury ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami osób, które wykonują pracę na rzecz danego podmiotu. Dodatkowo nakazuje pracodawcy podanie jej do wiadomości wszystkich osób, które znajdują się w grupie potencjalnych sygnalistów. Jest to jasne wskazanie, że procedura ma być zrozumiała dla przeciętnego odbiorcy zainteresowanego skorzystaniem z kanałów sygnalizowania. Ma spełniać funkcję informacyjną, w przystępny sposób tłumacząc prawa sygnalisty i warunki objęcia ochroną. Procedura ma też dawać wyobrażenie, co będzie działo się ze zgłoszeniem na dalszych etapach postępowania i czego sygnalista może się spodziewać ze strony organizacji. Wreszcie, jak słusznie zwracało uwagę Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trakcie spotkań eksperckich przed przyjęciem Ustawy, zwięzła i czytelna procedura jest jedną z zachęt do zgłaszania nieprawidłowości wewnątrz organizacji.

Na podstawie oceny skutków regulacji ustawy o ochronie sygnalistów⁶⁸ oraz danych GUS⁶⁹ można ostrożnie szacować, że procedury zgłoszeń wewnętrznych powinny być obecne w ponad 15 tysiącach podmiotów publicznych oraz w niemal 22 tysiącach podmiotów prywat-

⁶⁶ *The Cost of Whistleblowing. Assessing the cost of whistleblowing failures to the public pursue*, Protect 2025 https://public-concern-at-work.s3.eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/images/2025/01/30100543/PROTECT_Costs-of-Whistleblowing-ONLINE.pdf (dostęp: 2.07.2025 r.).

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 maja 2025 r., sygn. III SA/Łd 97/25.

⁶⁸ Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk 317 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A13AE2976781C448C1258B090030DD4B/%24File/317.pdf> (dostęp: 17.09.2025 r.).

⁶⁹ Przedsiębiorstwa aktywne w 3 kwartale 2025 r., GUS 13.01.2026 https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5502/42/4/1/przedsiębiorstwa_aktywne_w_3_kwartale_2025_r_.pdf (dostęp: 13.01.2026 r.).

nych. Przy czym należy wziąć poprawkę na to, że ustawa o ochronie sygnalistów posługuje się szeroką definicją osób pracujących na rzecz danego podmiotu, od których liczby zależy obowiązek wdrażania procedur oraz że istnieje grupa podmiotów podlegających sektorowym regulacjom, które muszą się mu podporządkować, niezależnie od tego, ile osób zatrudniają. Należy też pamiętać, że brak obowiązku posiadania procedury przez mniejszych pracodawców nie zwalnia ich od stosowania ustawy o ochronie sygnalistów w zakresie respektowania zakazu działań odwetowych przeciwko pracownikom, którzy dokonali kwalifikowanego zgłoszenia do organu publicznego.

Procedury zgłoszeń wewnętrznych mają być według ustawy o ochronie sygnalistów pomyślane w ten sposób, żeby wymuszać działania organizacji w odpowiedzi na przyjęte wyznaczonym kanałem zgłoszenie. Istnieje ryzyko, że organizacja, która traktuje procedury dla sygnalistów wyłącznie w kategoriach uciążliwego obowiązku, będzie szukać pretekstu, żeby uniknąć podjęcia wewnętrznego dochodzenia. W efekcie podejmowane mogą być próby zakwestionowania statusu osoby zgłaszającej jako sygnalisty. Ułatwiać to mogą szczegółowe formularze, których wypełnienia w trakcie dokonywania zgłoszenia wewnętrznego wymagają niektóre podmioty⁷⁰. Pojawiają się w nich m.in. pytania o to, w jaki sposób zgłaszający powiązany jest z organizacją oraz jakiej kategorii naruszenie prawa zgłasza. Niechęć do udzielenia odpowiedzi na takie pytania lub podanie błędnej odpowiedzi, wynikającej np. z nieumiejętności zakwalifikowania naruszenia, może być wówczas okolicznością wykorzystaną przeciwko osobie zgłaszającej. W formularzach dla sygnalistów, które analizowałem, popełniane są niestety podstawowe błędy, jak np. sugerowanie, że bez dostarczenia konkretnych dowodów zgłoszenie zostanie z góry odrzucone.

Warto przypomnieć, że procedura wewnętrzna to przede wszystkim środek, który ma prowadzić do spełnienia celu narzuconego przez dyrektywę 2019/1937, jakim jest poprawa egzekwowania polityk publicznych i powszechnie obowiązującego prawa. Jej obowiązkowe elementy nie przewidują podejmowania po stronie zobowiązanego podmiotu czynności, które prowadziłyby do weryfikacji, czy osoba zgłaszająca spełnia ustawowe warunki ochrony. Status sygnalisty uzyskuje się przez sam fakt zgłoszenia podejrzenia naruszenia prawa. Ani pracodawca, ani osoby przez niego upoważnione nie mogą decydować o przyznaniu lub odebraniu komuś statusu sygnalisty. Niemniej nieszczęśliwie napisane pod tym względem przepisy odnoszące się do ochrony danych sygnalisty (art. 8 ust. 5 i 6 u.o.s.) mogą sugerować, że tak jest. Ich wymowa jest taka, że organizacja nie ma obowiązku chronić tożsamości zgłaszającego przed osobą podejrzaną, jeżeli nie spełnia on warunków ochrony związanych z uzasadnionym przekonaniem, że jego informacje są prawdziwe i związane z naruszeniem prawa. To na etapie dokonania zgłoszenia wewnętrznego jest często niemożliwe do jednoznacznego przesądzenia. Przekonanie o konieczności podejmowania dodatkowego wysiłku

⁷⁰ Przykład formularza zgłoszenia wewnętrznego: <https://bip.powiatmysliborski.pl/pliki/powiatmysliborski/zalaczniki/18794/formularz-zgloszenia-wewnetrznego-pdf-1.pdf> (dostęp: 12.09.2025 r.).

w celu ustalenia, kto jest osobą zgłaszającą, świadczyć może o niskim poziomie zrozumienia regulacji przez pracodawców.

Problem z ograniczonym katalogiem przedmiotowym

Zamknięty katalog przedmiotowy ustawy o ochronie sygnalistów, uwzględniający wyłącznie wybrane kategorie naruszeń jako możliwe do „chronionego” zgłaszania, tworzy problemy interpretacyjne tak dla sygnalistów, jak i podmiotów przyjmujących zgłoszenia. Należy przypominać pracodawcom, że ustawa o ochronie sygnalistów dopuszcza sytuację, kiedy sygnalista pozostaje w tzw. uczciwym błędzie. Jego podejrzenie może nie sprawdzić się wtedy, jeżeli informacje zostaną zweryfikowane jako nieprawdziwe, ale też wtedy, kiedy pomyli się kwalifikując swoje zgłoszenie jako naruszenie prawa objęte ustawą. Nie było intencją autorów regulacji, żeby wymagać od sygnalisty przed dokonaniem zgłoszenia zaopatrzenia się w ekspertyzę oceniającą stan prawny sytuacji, w której się znalazł. Wynika to wprost z art. 6 u.o.s., stanowiącego, że o przyznaniu ochrony rozstrzyga uzasadnione przekonanie sygnalisty, że zgłaszana informacja jest prawdziwa i że dotyczy naruszenia prawa. Nawet jeżeli jedna z tych dwóch przesłanek do zgłaszania zostanie po czasie zweryfikowana negatywnie, nie uprawnia to jeszcze podmiotu przyjmującego zgłoszenie do zarzucenia wszelkich środków ochrony treści zgłoszenia i zgłaszającego. Tymczasem właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku ujawnienia tożsamości osoby zgłaszającej nieprawidłowości w działaniu Instytutu Pileckiego, a potem jej odwołania, przez kierownictwo Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁷¹. Zasadne jest postawienie pytania, jeżeli instytucje rządowe mają problem ze stosowaniem prawa, to czy błędów podobnego rodzaju i kalibru uda się uniknąć pracodawcom.

Niezakwalifikowanie do katalogu przedmiotowego ustawy o ochronie sygnalistów każdego rodzaju przestępstwa i wszelkich naruszeń przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak proponował społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów⁷², wpędza pracodawców w kolejne dylematy. W procedurze zgłoszeń wewnętrznych pracodawca może poszerzyć zakres możliwych zgłoszeń, trudno jednak o reprezentatywne dane pokazujące, ile podmiotów skorzystało z tej możliwości. Pozostawienie poza procedurą spraw związanych z mobbingiem i dyskryminacją, należących do najliczniejszej kategorii spraw zgłaszanych przez sygnalistów⁷³, powoduje pewne komplikacje. Przykładowo osoba sygnalizująca zachowania mobbingowe swojego kierownika, który narusza przy tym zasady ochrony danych osobowych monitorując pracowników bez ich wiedzy, może otrzymać informację zwrotną, że tylko część informacji odnoszących się

⁷¹ P. Figurski, P. Słowik, *Dyscyplinarka dla sygnalistki. Minister Cienkowska pozwala ją zwolnić, Ruchniewicz pisze do Niemców*, 26.08.2025 r. <https://wiadomosci.wp.pl/dyscyplinarka-dla-sygnalistki-minister-cienkowska-pozwala-ja-zwolnic-ruchniewicz-pisze-do-niemcow-7193027420244736a> (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁷² Społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów, przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Instytut Spraw Publicznych, Fundacją Akademia Antykorupcyjna, Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska i Związkiem Zawodowym Solidarność'80. Wersja projektu z dnia 24 stycznia 2024 r. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/01/Spoleczny-projekt-ustawy-o-ochronie-sygnalistow.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁷³ *Whistleblowing and Incident Management Benchmark Report 2025*, NAVEX 2025, s. 27-36.

do bezprawnego nagrywania wizerunku pracowników kwalifikuje się do rozpatrzenia w ramach ustawy o ochronie sygnalistów. Jednocześnie pracownik zgłaszający skargę na mobbing, którego ofiarą stał się na skutek zgłoszenia naruszenia popełnionego przez kierownika, usłyszy, że jest to forma działań odwetowych podlegająca karom na podstawie ustawy o ochronie sygnalistów. W ten sposób można mnożyć niejednoznaczności, które przepisy i kiedy mają zastosowanie. Każda odmowa zajęcia się sprawą z przyczyn formalnych, kiedy naruszenie nie znajduje się w katalogu przedmiotowym procedury wewnętrznej, nawet jeżeli zgłoszenie ma inne prawne uzasadnienie, może nadwyręzać zaufanie do systemu ochrony sygnalistów w organizacji.

Z faktu, że pracownicy zgłaszający przypadki nierównego traktowania i łamania praw pracowniczych mogą korzystać z przepisów kodeksu pracy, wyciąga się czasem zbyt daleko idące wnioski, że nie ma potrzeby uwzględnienia prawa pracy w katalogu przedmiotowym Ustawy. Faktem jest, że obowiązuje zmieniony w 2023 r. art. 18^{3e} Kodeksu pracy, na który mogą powołać się pracownicy korzystający ze swoich uprawnień w reakcji na naruszenia prawa pracy. Na jego podstawie przed retorsją ze strony pracodawcy będą chronieni pracownicy dokonujący zgłoszeń mobbingu czy dyskryminacji zgodnie z zakładową procedurą⁷⁴. Ochrona przed działaniami odwetowymi w Kodeksie pracy nie ma jednak tak szeroko zakrojonego zakresu, jak w ustawie o ochronie sygnalistów. Po pierwsze, Ustawa chroni większą grupę osób niż tylko te związane stosunkiem pracy z organizacją. Po drugie, nieodłącznym elementem ochrony sygnalisty są gwarancje poufności zgłoszenia. Po trzecie, ustawa o ochronie sygnalistów określa odpowiedzialność karną sprawcy działań odwetowych, którym niekoniecznie musi być pracodawca. Po czwarte, w ustawie przewidziano, że represje na sygnaliście mogą przybrać bardzo różnorodny, tak formalny jak i nieformalny charakter. Po piąte, zgodnie z art. 16 u.o.s., postępowania sądowe m.in. o zniesławienie i naruszenie dóbr osobistych przeciwko sygnaliście mogą być umarzane. Nawet wysokość odszkodowania za działania odwetowe jest tym, co różni Ustawę od Kodeksu pracy. Prace nad nowelizacją Kodeksu pracy w zakresie ochrony pracowników przed mobbingiem i dyskryminacją zainicjowane przez MRPiPS mają szansę poprawić sytuację ofiar tych nadużyć, jednak raczej nic nie zmieniają, jeżeli chodzi o status osób, które decydują się o nich informować⁷⁵. Inspekcja pracy nadal pozostaje bez możliwości skutecznego reagowania na podobne zgłoszenia, a pracownicy wzbraniają się przed kontaktem z nią z uwagi na obawę o swoje miejsce pracy⁷⁶.

⁷⁴ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2023, s. 216-218.

⁷⁵ Projekt ustawy nr UD183 o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393651/katalog/13106707#13106707> (dostęp: 13.01.2026 r.).

⁷⁶ Podczas posiedzeń sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny pracującej nad Ustawą o ochronie sygnalistów inspektorzy pracy Marcin Stanecki i Zbigniew Sagański przywołali ten argument jako jeden z powodów, dla którego nie należy wyłączać z jej przedmiotowego katalogu prawa pracy <https://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomproccal?OpenAgent&10&317> (dostęp: 15.09.2025 r.).

Wewnętrzne postępowania po omacku i bez profesjonalnego wsparcia

Organizacje borykają się z brakiem jasnych wytycznych jak ma przebiegać wewnętrzne postępowanie wyjaśniające. Mogą tu wystąpić problemy podobne do tych, które zauważono już wcześniej przy okazji działania komisji antymobbingowych⁷⁷. Wyraźnie określone granice kompetencji osób upoważnionych do podejmowania działań następczych są fundamentem ich powodzenia. Brak tutaj miejsca na niejasności co można, a co jest niedozwolone w zakresie zbierania dowodów, informowania świadków o temacie postępowania, traktowania osoby podejrzanej o naruszenia itd. Zdefiniowanie tych zasad leży przede wszystkim w interesie samych członków komisji wyjaśniających. O ile sygnalista korzysta z gwarancji ochrony m.in. w sytuacji, gdy osoba, którą oskarżył pozwała go np. o naruszenie dóbr osobistych, nie dotyczy to osób pracujących w komisjach wyjaśniających. Nie przysługują im też inne środki ochrony przed działaniami odwetowymi. Tymczasem to osoby prowadzące działania następcze biorą na siebie ciężar przedstawienia kierownictwu nie zawsze wygodnych dla organizacji wniosków i zaleceń z postępowania oraz poinformowania o jego wynikach pracownika, wobec którego potwierdziły się zarzuty złamania prawa. W przypadku naruszenia poufności postępowania przez członków komisji może grozić im odpowiedzialność karna. Jeżeli przyczynią się przy tym do ujawnienia tożsamości sygnalisty, osoby z nim powiązanej lub osoby pomagającej w zgłoszeniu, zgodnie z art. 56 u.o.s. mogą zostać ukarani grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Poza tym członkowie komisji muszą wykazać się dużą odpornością na stres związany z nie zawsze możliwymi do przewidzenia reakcjami osób wysłuchiwanym, od ataków werbalnych po wybuchy płaczu.

Ustawa o ochronie sygnalistów nie rozstrzyga jednoznacznie, czy istnieje możliwość angażowania zewnętrznych ekspertów do postępowania wyjaśniającego i w jakim zakresie. Z punktu widzenia celów regulacji niezrozumiałym jest, że jej art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.s. nie wymienia podmiotu zewnętrznego jako potencjalnie upoważnionego do podejmowania działań następczych w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych. Istnieje realne ryzyko, że zwłaszcza mniejsze organizacje, pozbawione wykwalifikowanych kadr w rodzaju działów *compliance*, nie poradzą sobie ze skutecznym wyjaśnieniem sprawy. Przy tym ich członkowie mogą popełnić wiele niezamierzonych błędów, które bardziej jeszcze zaszkodzą organizacji. Czasem pozyskanie specjalistów z zakresu informatyki śledczej będzie niezbędne do zabezpieczenia dowodów cyfrowych, które nie zostaną zakwestionowane w sądzie. Opinie biegłych inżynierów, specjalistów ds. zamówień publicznych, niezależnych ekspertów z innych dziedzin czasem mogą być konieczne do ustalenia, czy w ogóle doszło do naruszenia i zachowań ryzykownych. Prawnicy i psycholodzy zawodowo badający zgłoszenia pracowników będą w stanie zabezpieczyć od początku do końca wszystkie etapy postępowania wyjaśniającego oraz przedstawić z niego wieloaspektowe wnioski i zalecenia. Z doświadczenia wiem, że oso-

⁷⁷ G. Leśniak, Czas skończyć z „wolną amerykanką” w funkcjonowaniu komisji antymobbingowych, 17.02.2025 <https://www.prawo.pl/kadry/komisje-antymobbingowe-w-firmach-czy-trzeba-uregulowac-ich-funkcjonowanie,531504.html> (dostęp: 17.06.2025 r.).

bom cieszącym się autorytetem zewnętrznego eksperta pracownicy ufają bardziej, co sprzyja szczerości i otwartości osób wysłuchiowanych przed komisją. Inną niesprzyjającą okoliczność dla pracodawcy wystąpi, kiedy co prawda zatrudnia u siebie właściwych ekspertów, ale nie może z nich skorzystać w danym postępowaniu. Tak się może zdarzyć, gdy nie spełnią ustawowego warunku bezstronności z uwagi na to, że zgłoszenie dotyczy ich bezpośrednio albo są uwikłani w konflikt interesów na tle prywatnych relacji z podejrzanym lub sygnalistą.

Trudno czynić zarzut organizacji z tego, że zwłaszcza w złożonych sprawach wymagających eksperckiej analizy dowodów, wysłuchania wielu świadków i pilnych działań naprawczych, proces ten przekracza jej możliwości. Nie jest domyślnym zadaniem przedsiębiorstwa zajmowanie się działaniami śledczymi, zatem organy państwa nie powinny go z tego rozliczać. Moim zdaniem z tego samego względu nie należy jego kierownictwu zabierać możliwości skorzystania z zewnętrznego wsparcia. Ustawie o ochronie sygnalistów można tu też zarzucić niekonsekwencję, gdyż jednocześnie dopuszcza upoważnienie podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń, a w art. 28 ust. 1 u.o.s. do przekazania informacji zwrotnej. Istnieje potrzebna pilnego ujednolicenia przepisów w tym względzie, gdyż niepotrzebnie utrudnia to jej stosowanie. Jeżeli przykładowo pracodawcy decydują się korzystać ze wsparcia dostawców platform internetowych dla sygnalistów, to często polegają na kompleksowej usłudze, która posiada zintegrowane ze sobą funkcje przyjmowania zgłoszeń oraz wspomagania działań następnych. Dostawca jest zobowiązany wówczas zadbać o integralność, poufność i dostępność zebranych danych na każdym etapie prowadzenia postępowania, a także po zamknięciu zgłoszenia⁷⁸. Zachowując ustawową zasadę, że w każdej rozpatrywanej sprawie i tak odpowiedzialność za prawidłowy przebieg działań następnych bierze na siebie osoba upoważniona pochodząca ze struktur organizacji, nie znajduję powodu, żeby nie mogła delegować wybranego przez siebie zakresu zadań do zewnętrznych podmiotów.

Pracodawca uprawdopodobni, że działania następne będą podejmowane z należytą starannością, jeżeli postara się wcześniej o podniesienie kwalifikacji personelu oddelegowanego do obsługi zgłoszeń sygnalistów. Najlepiej osiągnąć to dbając o regularne szkolenia kadry, podczas których przekazywana będzie nie tylko wiedza prawna, ale też sprawdzane umiejętności uczestników w zakresie analizy zgłoszeń i interakcji z innymi uczestnikami postępowania. Na podmioty obsługujące wewnętrzne ścieżki zgłaszania – w przeciwieństwie do organów publicznych prowadzących zewnętrzne kanały – nie został nałożony obowiązek przeszkolenia pracowników upoważnionych do dostępu do zgłoszeń. Biorąc pod uwagę, że podmioty te jednocześnie w ograniczonym stopniu mogą polegać na zewnętrznych doradcach, stanowi to poważne niedopatrzenie ustawodawcy. Dla dobra organizacji pożądane jest, aby wyłącznie osoby przeszkolone, które pozostają w pełni świadome swojej roli i odpowiedzialności, były upoważniane przez pracodawcę do czynności związanych ze zgłoszeniami sygnalistów.

⁷⁸ Zob. M. Waszak, *Wymagania bezpieczeństwa w aplikacjach webowych dla sygnalistów*, „Studia Politologiczne”, 2025, nr 77 <https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-211112-128819?filename=Wymagania-bezpieczenstwa.pdf> (dostęp: 13.01.2026 r.).

W kierunku transformacji kultury organizacyjnej

Wymagana jest zmiana kulturowa w podejściu do sygnalizowania naruszeń w organizacjach. Niedopuszczanie informacji o ryzykach niezgodności skazuje organizację co najwyżej na działania reaktywne, przypominające gaszenie rozgorzałych pożarów. Tymczasem ustawa o ochronie sygnalistów traktuje też o prewencji naruszeń. Zakłada, że sygnalista może antycypować naruszenia prawa, do których prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym. Organizacje nie powinny zwlekać z podejmowaniem działań następnych, licząc na to, że przemilczenie problemu będzie sposobem na uniknięcie kar i ochronę własnej reputacji. Jeżeli ujawnione naruszenie zostanie odebrane wyłącznie jako przykry incydent do zapomnienia, a nie szansa na usprawnienie procesów organizacyjnych, to w takiej atmosferze pracownicy niechętnie będą korzystać z procedur zgłoszeń wewnętrznych⁷⁹. Tymczasem organizacje powinny przygotowywać się do tego, jak po zgłoszeniu zarządzić ryzykiem naruszeń. Trudno o to, jeżeli organizacja nie nabrała nawyku analizowania przyczyn źródłowych. Usunięcie sprawcy z organizacji nie zawsze będzie gwarancją, że problem się nie powtórzy. Jego pierwotne przyczyny mogły wszak leżeć w dysfunkcyjnej strukturze organizacyjnej, niedrożnych kanałach komunikacyjnych czy wymaganiach kierownictwa zmuszających pracowników do obchodzenia procedur. Zresztą warunkiem powodzenia wewnętrznego postępowania wyjaśniającego nie jest potwierdzenie zarzutów wobec osoby podejrzanej o naruszenie. Ustawa o ochronie sygnalistów nie posługuje się terminem oskarżonego, mówi jedynie o osobie, której dotyczy zgłoszenie. Odkrycie w organizacji obszarów do poprawy i skuteczne wdrożenie działań korygujących, bez konieczności interwencji organów zewnętrznych, staje się rzeczywistą miarą sukcesu podmiotów zobowiązanych.

Dopóki kierownictwo organizacji nie stanie się na tyle dojrzałe, żeby nawet w symboliczny sposób unikać sekowania osób broniących nie tylko zgodności działania organizacji z prawem, ale też z deklarowanymi wartościami etycznymi, trudno dziwić się pracownikom, że będą rezygnować ze zgłaszania lub zdecydują się to zrobić, wyłącznie mając pewność co do gwarancji bezpieczeństwa. Pierwszorzędne znaczenie ma dostęp do anonimowych ścieżek zgłaszania, o których wdrożeniu lub nie mają decydować pracodawcy w procedurze. W świetle badań ich obecność jest szczególnie istotna dla sygnalistów w mniejszych organizacjach, w których brakuje rozwiniętej kultury *compliance*⁸⁰. Zaprowadzenie w miejscu pracy tzw. *speak up culture*, czyli warunków zapewniających swobodne wyrażanie obaw przez pracowników bez ryzyka negatywnych konsekwencji, mogą ułatwiać szkolenia. Ich cykliczne prowadzenie dla całego personelu jest znakiem, że organizacji zależy na przekonaniu pracowników do stosowania wewnętrznych procedur. Pozwala to upewnić się, że pracownicy pozostają świadomi celu regulacji i tego, w jakich przypadkach należy z niej korzystać, co może potem pomóc

⁷⁹ Por. *Companies' assessments of anti-corruption compliance*, OECD 2025, s. 10 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/companies-assessments-of-anti-corruption-compliance_363b6821/977e-d5a8-en.pdf (dostęp: 16.09.2025 r.).

⁸⁰ E. Johansson, P. Carey P., *Detecting Fraud: The Role of Anonymous Reporting Channel*, „Journal of Business Ethics” 2016, vol. 139, no. 2.

uniknąć niepotrzebnych rozczarowań. Dane empiryczne prezentowane w raporcie Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepiętstw i Nadużyć Gospodarczych wskazują, że dwukrotnie wyższe jest prawdopodobieństwo dokonania zgłoszenia oszustwa przez pracownika, który przeszedł podobne szkolenia w porównaniu z pracownikiem nieprzeszkolonym⁸¹. Widać też globalny trend polegający na tym, że organizacje coraz częściej zapewniają swoim pracownikom szkolenia z obszaru zwalczania naruszeń.

Bieżąca komunikacja wewnętrzna do pracowników jest równie istotnym środkiem kształtowania przekazu o sygnalistach. W celu formatowania treści, które budują pozytywny wizerunek sygnalisty, bez efektu straszenia czy ośmieszania idei whistleblowingu, warto czerpać z wiedzy odnoszącej się np. do sondaży opinii publicznej, w Polsce na największą dotąd skalę przeprowadzanych na zlecenie Fundacji Batorego⁸². Z badań zrealizowanych w Wielkiej Brytanii dowiemy się, że przekonanie pracowników do tego, co i jakim trybem należy zgłaszać jest też warunkowane pokoleniowo⁸³. Zwłaszcza w dużych organizacjach pozytywny skutek może zatem przynieść segmentacja przekazu ze względu na kohorty wiekowe pracowników.

Weryfikacja procedur zgłoszeń wewnętrznych

Obecnie system wewnętrznych ścieżek zgłaszania w Polsce nie jest monitorowany, nawet w stosunku do podmiotów publicznych. Istnieje obawa, że nie wszystkie z nich spełniły wymagany prawem obowiązek. Z ankiety zrealizowanej w 2024 r. na Słowacji, kilka lat po przyjęciu ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937 wynika, że 73% samorządów powyżej 2500 mieszkańców wprowadziło obowiązkowy wewnętrzny system zgłaszania dla sygnalistów, zaś w mniejszych gminach odsetek ten wyniósł zaledwie 45%⁸⁴. Nie ma podstaw zakładać, że w Polsce odsetek podmiotów wywiązujących się ze zobowiązań na rzecz sygnalistów będzie znacząco wyższy. Z badań prowadzonych przeze mnie w 2024 r. na kilka miesięcy przed wejściem w życie ustawy o ochronie sygnalistów wynika jasno, że nawet urzędy administracji rządowej w większości do ostatniej chwili zwlekały z przygotowaniem własnych procedur zgłoszeń wewnętrznych⁸⁵. Niepodejmowanie skutecznych działań kontrolnych, sprawdzających przestrzeganie ustawy o ochronie sygnalistów, sprzyja lekceważącemu podejściu do procedur. Jeżeli w Polsce to policja ma weryfikować ich zgodność z prawem, należy zadać pytanie czy policjanci posiadają odpowiednie do tego zadania przeszkolenie. Ustawa

⁸¹ *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, ACFE 2024, s. 42 – <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtrtn/2024/2024-report-to-the-nations> (dostęp: 27.08.2025 r.).

⁸² G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach. Raport z badania opinii publicznej* – https://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet_Raport_sygnaListisci_12-06.pdf (dostęp: 16.09.2025 r.).

⁸³ *Attitudes to whistleblowing. A study into how different generations perceive and engage with United Kingdom*, Protect 2025.

⁸⁴ L. Chovancová, *Hlavný kontrolór v pozícii zodpovednej osoby pre whistleblowing*, Úrad na ochranu oznamovateľov 2025 – https://www.oznamovatel.sk/wp-content/uploads/2025/07/hlavny_kontrolor_v_pozicii_ZO.pdf (dostęp: 9.09.2025 r.).

⁸⁵ M. Waszak, *Whistleblowing a zwalczanie korupcji. Ochrona sygnalistów jako element infrastruktury etycznej sektora finansów publicznych w Polsce*. Maszynopis pracy doktorskiej, wrzesień 2025.

o ochronie sygnalistów przewiduje kary grzywny za uchybienie obowiązowi przyjęcia procedury zgodnie z jej wymogami. Wiemy z doświadczenia innych państw europejskich takich jak Włochy, gdzie kary te są jeszcze wyższe, że podobne mechanizmy sankcyjne działają wolno i w sposób niewydolny⁸⁶. W podmiotach niechętnych sygnalistom procedury mogą w efekcie okazać się bezobjawowe. Z ustawy o ochronie sygnalistów nie wynika nawet obowiązek publikowania ich na stronach internetowych. Podmioty wewnętrzne nie muszą przygotowywać żadnych sprawozdań z obsługi kanałów zgłaszania na wzór tych, które do Rzecznika Praw Obywatelskich zobowiązane są składać organy publiczne.

Należy też zauważyć, że wyłącznie w przypadku organów publicznych obsługujących procedury zgłoszeń zewnętrznych ustawodawca zastrzegł, że raz na trzy lata należy dokonać ich przeglądu. Podobnych zachęt do doskonalenia procedur zgłoszeń wewnętrznych brakuje w ustawie o ochronie sygnalistów. Co więcej, konieczność konsultowania zmian w procedurze ze związkami zawodowymi lub przedstawicielstwem pracowników może zniechęcać niektórych pracodawców do prowadzenia ewaluacji procedur. Tymczasem istotne jest, żeby korygować pierwotne założenia dotyczące procesu postępowania ze zgłoszeniami wewnętrznymi, jeżeli okazuje się niewydolny, sprawia problemy pracownikom i personelowi odpowiedzialnemu za obsługę zgłoszeń. Istnieje szereg wskaźników, które organizacja może zastosować, żeby zdiagnozować potrzebę zmiany procedur lub praktyk działania komisji wyjaśniających. Z pewnością zaliczymy do nich informacje o liczbie skarg sygnalistów na obsługę zgłoszeń, powtarzających się przypadkach działań odwetowych, zgłoszeniach pracowników do organów publicznych czy osobach poszkodowanych wskutek nieudanego zaradzenia naruszeniom. Organizacja musi się przy tym zastanowić, jak w systematyczny sposób gromadzić dane na ten temat. Potencjalnie można wykorzystać w tym celu funkcjonujące już wcześniej w organizacji narzędzia diagnostyczne, np. ankiety służące pomiarowi satysfakcji z pracy lub wyniki tzw. *exit interviews*, czyli rozmów z odchodzącymi pracownikami.

Wskaźniki oceniające procedury zgłoszeń wewnętrznych można podzielić na dwojakiego rodzaju: *de iure* i *de facto*. Odwoływanie się tylko do wskaźników *de iure*, skoncentrowanych na obecności procedur i ich formalnej poprawności z punktu widzenia Ustawy nie wystarczy, żeby wydać kompleksową ocenę na temat stanu ścieżek wewnętrznych dla sygnalistów. Poleganie wyłącznie na kryterium zgodności z ustawą o ochronie sygnalistów w skrajnych przypadkach może prowadzić do wymagania od podmiotów, aby ich procedury w sposób literalny powtarzały przepisy tej ustawy⁸⁷. Nie jest to w żaden sposób merytorycznie uzasadnione, ponieważ procedura ma przekładać wymagania ustawy o ochronie sygnalistów na to jak, mają w praktyce działać kanały zgłoszeń, jakie sekwencje konkretnych czynności są podejmowane w ramach wyjaśniania zgłoszeń, jakie warunki i środki ochrony sygnalistów są możliwe do zapewnienia przez organizację. Przepisywanie całych artykułów ustawy do procedur może

⁸⁶ Letter from Transparency International Italy to the European Commission. An analysis of violations of the law transposing the European Directive on Whistleblowing, s. 26-28 https://transparency.it/images/whistleblowing/2024_Letter_Transparency_International_Italy_to_European_Commission.pdf (dostęp: 30.06.2025 r.).

⁸⁷ Por. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 maja 2025 r., sygn. III SA/Łd 97/25.

być niepokojącym sygnałem tego, że organizacje tak naprawdę nie przemyślały, w jaki sposób zamierzają je stosować.

Wskaźniki *de facto* wymagają przede wszystkim analizy przyjętych zgłoszeń, ich treści i częstotliwości, długości trwania postępowań wyjaśniających oraz ich wyników. Szeroką ich paletę proponuje Transparency International⁸⁸. Wydaje się, że państwo polskie może zrobić dużo więcej niż obecnie, żeby dać konkretne wytyczne dla korporacji prywatnych z obszaru *compliance*, na podstawie których będzie możliwość monitorowania stanu wewnętrznych procedur whistleblowingu. Publikacja raportów wykorzystujących zanonimizowane dane o zgłoszeniach jest potencjalnie wartościową informacją odnoszącą się do odporności spółek na naruszenia nie tylko dla organów publicznych, ale wszystkich interesariuszy, w tym klientów, partnerów biznesowych, usługodawców itp. Dobrym punktem wyjścia do przygotowania podobnych wytycznych mogą być zalecenia OECD⁸⁹.

Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie sygnalistów zapowiada, że przepisy zostaną poddane ewaluacji *ex post* po dwóch latach wejścia w życie przepisów, czyli już w 2027 r.⁹⁰ Będzie to jednak ocena mocno zawężona, ograniczona w dużym stopniu do skutków wdrożenia procedur zgłoszeń zewnętrznych. Bez objęcia monitoringiem tego, czy i w jaki sposób pracodawcy wdrożyli procedury dla sygnalistów, można przypuszczać, że część przepisów ustawy o ochronie sygnalistów z zakresu procedur zgłoszeń wewnętrznych nieprędko doczeka się nowelizacji. Tymczasem spływające z rynku sygnały wskazują, że są pracodawcy, którzy do obowiązku ich wdrożenia do tej pory się nie dostosowali, zrobili to w sposób nieumiejętny lub w istocie rzeczy pozorny.

Wnioski *de lege ferenda*

Zaprezentowane w artykule rozważania prowadzą do następujących wniosków:

- Należy poszerzyć katalog przedmiotowy ustawy o ochronie sygnalistów o inne przestępstwa i obszary naruszeń prawa, w tym przede wszystkim naruszenia związane z prawami pracowniczymi.
- Ustawa o ochronie sygnalistów powinna pozostawiać do decyzji pracodawcy to, w jakim zakresie chce korzystać ze wsparcia zewnętrznych podmiotów w procesie obsługi zgłoszeń wewnętrznych. Potrzebna jest jasna podstawa prawna, która pozwala pracodawcy upoważnić podmiot zewnętrzny nie tylko do przyjmowania zgłoszeń, ale też do czynności podejmowanych w ramach działań następczych.
- Ustawa o ochronie sygnalistów powinna wymagać przeszkolenia osób, które pracodawca upoważnił do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań

⁸⁸ I. Nowers, M. Terracol, op. cit.

⁸⁹ *Governments' assessments of anti-corruption compliance*, OECD 2025, s. 11-31 https://www.oecd.org/en/publications/governments-assessments-of-corporate-anti-corruption-compliance_e798903c-en.html (dostęp: 30.06.2025 r.).

⁹⁰ Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk 317 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A13AE2976781C448C1258B090030DD4B/%24File/317.pdf> (dostęp: 25.10.2024 r.).

następczych. Szkolenia te należy ukierunkować w szczególności na wzmacnianie kompetencji personelu w zakresie analizy zgłoszeń, zapewnienie poufności przetwarzania danych, metodykę podejmowania czynności w ramach działań wyjaśniających, umiejętności komunikacyjne oraz formułowanie wniosków i zaleceń z postępowania.

- Ustawa o ochronie sygnalistów powinna wymagać od pracodawców wprowadzenia co najmniej jednego, w pełni anonimowego trybu zgłaszania naruszeń.
- Jeżeli podmioty prawne prowadzą strony internetowe, obowiązkowo powinny publikować na nich własne procedury zgłoszeń wewnętrznych.
- Procedury zgłoszeń wewnętrznych należy poddawać ciągłemu monitoringowi ze strony organów publicznych. Odpowiednie organy powinny być przygotowane do prowadzenia kontroli u zobowiązanych ustawą o ochronie sygnalistów pracodawców. W tym celu konieczne jest przeszkolenie funkcjonariuszy, zdefiniowanie metodyki kontrolowania zgodności procedur z prawem i mechanizmu nakładania sankcji.

Ocena efektów wdrożenia procedur zgłoszeń wewnętrznych ma zbyt duże znaczenie dla poprawy polityki państwa wobec sygnalistów, aby wyłączać ją z zakresu ewaluacji *ex post* ustawy o ochronie sygnalistów. Tak prywatni jak i publiczni pracodawcy powinni wziąć udział w tym procesie.

Marcin Waszak – politolog, socjolog, zajmuje się tematyką whistleblowingu, sygnalistów, problematyką korupcji i finansowania polityki oraz analizą polityki antykorupcyjnej państwa; ORCID: 0000-0002-9388-205

Rozdział V

Zgłoszenia zewnętrzne a prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie

Anna Grochowska-Wasilewska

Wprowadzenie

Mimo że prace nad ostatecznym kształtem ustawy chroniącej sygnalistów trwały kilka lat, niektóre z rozwiązań w niej przyjętych wywołują szereg wątpliwości w praktyce. Najczęściej w tym kontekście wspomina się o perspektywie sygnalisty lub podmiotów prawnych, o których mowa w art. 2 pkt. 10 u.o.s., zobowiązanych do posiadania wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następnych. Tymczasem pewne problemy praktyczne mogą pojawić się także po stronie Rzecznika Praw Obywatelskich i innych organów władzy publicznej, właściwych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z definicją wyrażoną w art. 2 pkt. 6 u.o.s., organy publiczne to „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 następnych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1⁹¹, tj. wyłącznie w enumeratywnie wymienionych w ustawie obszarach. W dalszej części artykułu pojęcie „organ publiczny” będzie używane w znaczeniu nadanym mu w przywołanej definicji. Jednocześnie należy zauważyć, że na gruncie art. 30 ust. 2 i 3 u.o.s. w doktrynie pojawiają się wątpliwości co do tego, czy Rzecznik Praw Obywatelskich mieści się w zakresie podmiotowym

⁹¹ Ustawodawca odwołał się do pojęcia „naruszenia prawa”, które w art. 3 ust. 1 u.o.s. zdefiniował jako działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa, dotyczące: korupcji; zamówień publicznych; usług, produktów i rynków finansowych; przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami; bezpieczeństwa transportu; ochrony środowiska; ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądowego; bezpieczeństwa żywności i pasz; zdrowia i dobrostanu zwierząt; zdrowia publicznego; ochrony konsumentów; ochrony prywatności i danych osobowych; bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych; interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej; rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych; konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z wyżej wymienionymi dziedzinami.

ustawowej definicji pojęcia „organ publiczny”⁹². Nie przesądzając tej kwestii, należy wskazać, że wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy pozostają tożsame zarówno w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i pozostałych podmiotów mieszczących się w zakresie tej definicji, wobec czego, dla zachowania zwięzłości wywodu, przyjęto założenie o objęciu Rzecznika Praw Obywatelskich zakresem pojęcia „organ publiczny”.

Jednym z istotnych zagadnień dotyczących obowiązku przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych jest kwestia, jakie działania powinien podjąć organ publiczny w sytuacji, gdy zgłoszenie zewnętrzne dotyczy zachowania mogącego wypełniać znamiona przestępstwa. Wątpliwości w tym zakresie mogą powstać zarówno wtedy, gdy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.o.s., jak i w przypadku, gdy nie mamy do czynienia z takim naruszeniem. Źródłem tych wątpliwości jest przede wszystkim art. 304 § 2 k.p.k., który nakłada na instytucje państwowe i samorządowe prawny obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jeżeli dowiedziały się o nim w związku ze swoją działalnością. Niedopełnienie powinności zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wynikającej z powyższej regulacji może prowadzić do odpowiedzialności karnej za przestępstwo, o którym mowa w art. 231 § 1-3 k.k.⁹³, tj. przestępstwo nadużycia władzy publicznej⁹⁴. Zaniechanie złożenia zawiadomienia w konkretnych przypadkach może zatem wiązać się z dolegliwymi konsekwencjami.

2. Zakres prawnego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie

Każdy, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o nim organy ścigania (art. 304 § 1 k.k.). Społeczny charakter tego obowiązku oznacza, że w przepisach nie przewidziano negatywnych konsekwencji prawnych w przypadku jego niedopełnienia. W pewnych przypadkach, na określonych podmiotach, spoczywa prawny obowiązek denuncjacji. Po pierwsze, dotyczy on każdego, kto posiada wiarygodną informację o popełnieniu poważnych przestępstw, enumeratywnie wymienionych w art. 240 § 1 k.k.⁹⁵ Po drugie, jak wspomniano, art. 304 § 2 k.p.k. nakłada na instytucje państwowe i samorządowe obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu⁹⁶, jeżeli instytucje te dowiedziały się o jego popełnieniu w związku ze swoją działal-

⁹² P. Nowak, A. Sobczyk, *Komentarz do art. 2 [w:] Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2025, nb 48.

⁹³ Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 231 § 1 k.k.). Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 231 § 2 k.k.). Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 231 § 3 k.k.).

⁹⁴ Szerzej na ten temat zob. P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8, s. 5-41.

⁹⁵ Przepis ten wymienia najcięższe przestępstwa, takie jak: ludobójstwo, stosowanie środków masowej zagłady, zamach stanu, szpiegostwo, zamach na życie prezydenta, zabójstwo, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, zgwałcenie w typach kwalifikowanych, czynności seksualne z małoletnim poniżej 15. roku życia.

⁹⁶ W literaturze sporne jest, czy obowiązek ten obejmuje również przestępstwa ścigane na wniosek.

nością. Dodatkowo na gruncie tego przepisu, instytucje te powinny przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Po trzecie, również ustawy szczególne nakładają prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie na określone kategorie podmiotów⁹⁷.

Na tle ustawy o ochronie sygnalistów na szczególną uwagę zasługuje obowiązek wynikający z art. 304 § 2 k.p.k. Wprawdzie k.p.k. nie definiuje pojęcia „instytucji państwowych i samorządowych”, przedstawiciele doktryny definiują je bardzo szeroko, najczęściej jako wszelkie organy państwowe i samorządowe (poza organami samorządu terytorialnego chodzi również o organy samorządu zawodowego)⁹⁸. Warto zauważyć, że wątpliwości budzi kwestia ustalenia kręgu podmiotów, które w ramach takich instytucji są zobowiązane do zawiadomienia o przestępstwie, a w razie zaniechania mogą ponosić odpowiedzialność karną za przestępstwa nadużycia władzy publicznej na podstawie art. 231 k.k. Przyjmuje się, że obowiązek wynikający z art. 304 § 2 k.p.k. spoczywa przede wszystkim na osobach pełniących funkcje kierownicze w konkretnym podmiocie. Ponadto wskazuje się, że podmiotem zobowiązanym do zgłoszenia zawiadomienia o przestępstwie są również osoby, które z uwagi na odpowiednie regulacje szczególne dotyczące zasad funkcjonowania danej instytucji, w tym o charakterze wewnętrznym (np. ustalony porządek wewnętrzny, polecenie kierownika), są zobowiązane do wypełnienia obowiązku informacyjnego⁹⁹. Należy przy tym dodać, że ewentualna odpowiedzialność karna takich osób na podstawie art. 231 k.k. może wchodzić w grę jedynie wówczas, gdy posiadają one status funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. Definicja ta obejmuje m.in. pracowników organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem osób wykonujących wyłącznie czynności o charakterze usługowym. Przepis art. 231 k.k. ma na celu penalizację określonych nadużyć w sferze działalności urzędniczej, a tym samym wskazanie przesłanek pozwalających na przypisanie odpowiedzialności karnej konkretnemu funkcjonariuszowi publicznemu, którego działanie narusza prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego¹⁰⁰. Wykładnia art. 304 § 2 k.p.k. ma bezpośredni wpływ na ustalenie kręgu zakresu penalizacji za przestępstwo z art. 231 k.k. w sytuacji niewypełnienia obowiązku denuncjacji¹⁰¹.

Kluczowe znaczenie dla określenia relacji pomiędzy zgłoszeniem o naruszeniu prawa a zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa ma sposób interpretacji przesłanki „dowiedzenia

⁹⁷ Tytułem przykładu, Najwyższa Izba Kontroli jest obowiązana zawiadomić organy ścigania „w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa” (art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.).

⁹⁸ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] *Kodeks postępowania karnego*, red. R. A. Stefański, S. Zabłocki, tom. III. komentarz do art. 297-424, Warszawa 2021, s. 121.

⁹⁹ B. Szyprowski, *Uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa jako faktyczna przesłanka wszczęcia postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 3, s. 137; P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie...*, s. 26; Z. Młynarczyk, *Zawiadomienie o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3, s. 112; M. Jasińska, *Źródła informacji o przestępstwie*, Szczecin 2016, s. 90.

¹⁰⁰ P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie...*, s. 10-11.

¹⁰¹ Tamże, s. 9-10.

sie o popełnieniu przestępstwa w związku z działalnością instytucji”, o której mowa w art. 304 § 2 k.p.k. W związku z użytym zwrotem, obowiązek wynikający z tego przepisu nie dotyczy wszystkich przestępstw ściganych z urzędu. W doktrynie podjęto próbę wyjaśnienia zakresu zastosowanego zawężenia. Wskazuje się, że powinność zawiadomienia o przestępstwie jest ściśle powiązana ze specyfiką działalności danej instytucji i aktualizuje się, gdy wykonując swoje zadania, dowiaduje się ona o popełnieniu przestępstwa¹⁰². Jednocześnie nie ogranicza się do przestępstw popełnionych na szkodę instytucji¹⁰³. Ścisłe powiązanie obowiązku informacyjnego ze specyfiką działalności tych podmiotów nie jest przypadkowe. Ze względu na powierzone im zadania dysponują one szczególną wiedzą w określonym obszarze. Dzięki temu możliwe jest wsparcie organów ścigania w ustaleniu, czy doszło do popełnienia przestępstwa, co sprzyja realizacji zasady legalizmu¹⁰⁴. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na uprawnienia wynikające z art. 305 § 4 k.p.k. oraz 306 § 1 pkt 2 i § 1a pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 305 § 4 k.p.k. Instytucja państwowa lub samorządowa, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, jest informowana o wszczęciu, o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Następnie jest ona uprawniona do złożenia zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia i umorzeniu postępowania przygotowawczego, a tym samym zainicjowania sądowej kontroli decyzji procesowych organów postępowania przygotowawczego. Uzyskanie informacji o przestępstwie w toku czynności podejmowanych w związku ze specyfiką działalności danego podmiotu pozwala na merytoryczne sformułowanie zarzutów odwoławczych i może mieć istotny wpływ na dalszy przebieg postępowania¹⁰⁵.

Uzupełniając należy zauważyć, że obowiązek złożenia zawiadomienia aktualizuje się w sytuacji, gdy organ posiada dowody uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa. Nie jest zatem wystarczające samo przypuszczenie, że przestępstwo mogło zostać popełnione¹⁰⁶. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, obowiązek zawiadomienia o przestępstwie powstaje z chwilą, gdy „w świadomości odpowiednich osób ukształtowało się przekonanie, że zostało popełnione przestępstwo”¹⁰⁷. Jeżeli funkcjonariusz publiczny na którym ciążył prawny obowiązek denuncjacji nie zawiadamia o przestępstwie „pomimo świadomości tego, że je popełniono oraz gdy sam ma świadomość tego, iż przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków, i przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”¹⁰⁸, jego zachowanie może wypełniać znamiona przestępstwa z art. 231 k.k. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego przestępstwa z art. 231 k.k. w zw. z art. 304 § 2 k.p.k., „dowiedzenie się o przestępstwie” obejmuje zatem nie tylko samo uzyskanie informacji o jego popeł-

¹⁰² B. Szyprowski, *Uzasadnione podejrzenie...*, s. 136-137; P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie...*, s. 28-29.

¹⁰³ K. Dudka, *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 1, s. 107.

¹⁰⁴ S. Cora, *Zasada legalizmu ścigania a zawiadomienie o przestępstwie*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10, s. 18-19.

¹⁰⁵ Należy zauważyć, że obowiązek informacyjny po stronie organów ścigania oraz uprawnienie do złożenia zażalenia nie zostały ograniczone wyłącznie do instytucji, które złożyły zawiadomienie o wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 k.p.k.

¹⁰⁶ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania...*, s. 123.

¹⁰⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 1962 r., III K 989/61, OSNPG 1962, nr 7-12, poz. 100.

¹⁰⁸ Wyrok SN z 12.02.2008 r., WA 1/08, OSNKW 2008, nr 4, poz. 31.

nieniu, lecz również ukształtowanie się po stronie danego podmiotu przekonania, że czyn ten rzeczywiście miał miejsce. W pewnych przypadkach niezbędne może się okazać dokonanie niezbędnych ustaleń we własnym zakresie¹⁰⁹, czyli przeprowadzenie czynności mających na celu weryfikację posiadanych informacji.

Zgłoszenia zewnętrzne a prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie

Odnosząc powyższe rozważania do ustawy o ochronie sygnalistów, należy zauważyć, że organy publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.s. stanowią instytucje państwowe i samorządowe, o których mowa w art. 304 § 2 k.p.k. W konsekwencji, mają do nich zastosowanie przedstawione wyżej ustalenia dotyczące podmiotowego zakresu prawnego obowiązku denuncjacji.

Wątpliwości budzi natomiast kwestia, czy na organach publicznych spoczywa obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, niewymienionego w art. 240 § 1 k.k., w sytuacji, gdy podmioty te otrzymały w ramach zgłoszenia zewnętrznego informację o zachowaniu, które może wypełniać znamiona przestępstwa.

Przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia powyższej kwestii należy zwrócić uwagę na charakter wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego. Na gruncie art. 34 ust. 1 u.o.s. polega ona na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.o.s. oraz czy odnosi się do naruszeń prawa w dziedzinie mieszczącej się w zakresie działania danego organu¹¹⁰. W przypadku, gdy zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa w dziedzinie nienależącej do danego podmiotu konieczne jest ustalenie organu właściwego do podjęcia działań następnych, a następnie przekazanie mu zgłoszenia. Jeżeli zgłoszenie nie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, organ odstępuje od przekazania zgłoszenia zewnętrznego (art. 34 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 4 u.o.s.). Może natomiast poinformować sygnalistę, że informacja objęta zgłoszeniem podlega rozpatrzeniu w trybie przewidzianym w przepisach odrębnych, w tym po wniesieniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (art. 34 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 6 u.o.s.). Organy publiczne są zatem zobowiązane do rozpatrzenia zgłoszenia jedynie w sytuacji, gdy dotyczy ono naruszeń prawa, do których doszło w dziedzinie mieszczącej się w zakresie ich działania. Jednocześnie ustawa nie określa trybu rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych ani zakresu i rodzaju czynności podejmowanych w tym procesie. Należy więc przyjąć, że właściwy organ rozpatruje zgłoszenie na zasadach ogólnych, odpowiednio do posiadanych kompetencji¹¹¹.

Na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów, w kontekście obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, należy wyróżnić kilka możliwych sytuacji, w jakich może znaleźć się

¹⁰⁹ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania...*, s. 123 i literatura tam przytoczona.

¹¹⁰ Uzupełniając należy wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich dokonuje wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego, przekazania zgłoszenia oraz odstąpienia od przekazania zgłoszenia na podstawie art. 32 ust. 1-7 u.o.s.

¹¹¹ B. Chłudziński [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, wyd. 1, 2024, art. 34.

organ publiczny, który w ramach zgłoszenia zewnętrznego otrzymał informację o zachowaniu mogącym stanowić przestępstwo ścigane z urzędu.

Po pierwsze, w toku wstępnej weryfikacji zgłoszenia organ publiczny może ustalić, że przekazana informacja dotyczy naruszenia prawa mieszczącego się w dziedzinie objętej zakresem jego działania, które jednocześnie może wypełniać znamiona przestępstwa ściganego z urzędu. W takim przypadku, stosownie do zakresu przekazanych informacji, organ powinien podjąć działania na zasadach ogólnych, w granicach swoich ustawowych kompetencji. Celem tych działań jest ewentualne uzupełnienie posiadanych danych oraz dokonanie ich oceny pod kątem realizacji znamion czynu zabronionego. Z chwilą, gdy po stronie organu publicznego ukształtuje się przekonanie, że doszło do popełnienia przestępstwa, powstaje po jego stronie obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie organów ścigania.

Po drugie, może się zdarzyć, że już na etapie wstępnej weryfikacji organ publiczny stwierdzi, iż zgłoszenie dotyczy naruszenia prawa, które może wypełniać znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, lecz nie mieści się w zakresie jego właściwości. Wprawdzie art. 304 § 2 k.p.k. stanowi o obowiązku niezwłocznego zawiadomienia o przestępstwie, jednak należy zauważyć, że na etapie wstępnej weryfikacji zgłoszenia organ dokonuje jedynie wstępnej kwalifikacji zgłoszonych naruszeń, bez ich merytorycznej oceny. Trudno mówić więc o wypełnieniu przesłanki „dowiedzenia się o popełnieniu przestępstwa w związku z działalnością instytucji”, która dotyczy specyfiki działalności danego podmiotu. Organy publiczne są zobowiązane do podjęcia dalszych działań wyłącznie wówczas, gdy materia objęta zgłoszeniem mieści się w zakresie ich kompetencji. Jeżeli zgłoszenie dotyczy materii pozostającej poza ich kompetencjami, powinny ustalić inny organ właściwy do rozpatrzenia zgłoszenia i podjęcia działań następnych oraz przekazać mu zgłoszenie. W przypadku zachowań, które mogą wypełniać znamiona przestępstwa, w grę może wchodzić ich bezpośrednie przekazanie organom ścigania albo innemu organowi właściwemu do zajęcia się danym zagadnieniem (np. jeżeli zgłoszenie zewnętrzne dotyczy nieprawidłowości na rynku finansowym właściwa do rozpatrzenia zgłoszenia może być również Komisja Nadzoru Finansowego). Należy przy tym podkreślić, że przekazanie przez organ publiczny zgłoszenia zewnętrznego organom ścigania nie stanowi czynności zawiadomienia o przestępstwie w rozumieniu art. 304 § 2 k.p.k. Organ przekazujący zgłoszenie nie korzysta w konsekwencji z uprawnień przysługujących instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, określonych w art. 305 § 4 k.p.k. oraz art. 306 § 1 pkt 2 i § 1a pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 305 § 4 k.p.k. Nie jest zatem informowany o wszczęciu postępowania. Nie przysługują mu również uprawnienia dotyczące zaskarżenia decyzji procesowych organów postępowania przygotowawczego w przedmiocie odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania.

Po trzecie, możliwa jest sytuacja, w której zgłoszenie dotyczy zachowania mogącego wypełniać znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, które jednak nie stanowi naruszenia prawa w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów i pozostaje całkowicie poza zakresem działania danego organu. W takim przypadku organ publiczny nie jest zobowiązany do podej-

mowania dalszych czynności w sprawie. Może natomiast poinformować sygnalistę, że zgłoszona informacja może zostać rozpatrzona w trybie przewidzianym w przepisach odrębnych, w tym wskutek złożenia bezpośrednio do organów ścigania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

Po czwarte wreszcie, zgłoszenie może dotyczyć zachowania, które nie stanowi naruszenia prawa w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów, lecz które, mimo że nie mieści się w dziedzinach objętych zakresem tej ustawy, pozostaje w obszarze działania danego organu publicznego. W takim przypadku organ publiczny powinien podjąć działania na zasadach ogólnych, zmierzające do weryfikacji oraz ewentualnego uzupełnienia posiadanych informacji. Jeżeli w wyniku tych czynności poweźmie przekonanie, że doszło do popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym właściwe organy ścigania.

W związku z powyższym, odpowiedź na pytanie, czy na organach publicznych w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.s. spoczywa obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu w sytuacji, gdy podmioty te otrzymały zgłoszenie o zachowaniu mogąącym wypełniać znamiona przestępstwa, nie jest jednoznaczna i zależy od charakteru materii, której dotyczy dane zgłoszenie. Odmienne bowiem należy ocenić sytuację, w której zgłoszenie odnosi się do zachowania mieszczącego się w zakresie działania danego organu, a inaczej tę, gdy dotyczy ono obszaru pozostającego poza jego kompetencjami. W konsekwencji każdorazowo konieczna jest indywidualna ocena danego przypadku z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy oraz zakresu ustawowych kompetencji danego organu.

Anna Grochowska-Wasilewska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat; ORCID 0000-0001-8027-8974

Rozdział VI

O środkach ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi

Beata Baran-Wesołowska

Wprowadzenie

Ochrona sygnalistów stanowi jedno z wyzwań stojących przed współczesnym społeczeństwem, zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. W ostatnich latach rosnące znaczenie instytucji whistleblowingu wynika z potrzeby zapewnienia skutecznych mechanizmów ujawniania naruszeń prawa, przeciwdziałania nadużyciom w administracji publicznej oraz w sektorze prywatnym, a także wzmacniania transparentności życia gospodarczego i publicznego. Brak odpowiednich instrumentów normatywnych prowadził bowiem w przeszłości do marginalizacji osób, które decydowały się ujawniać nieprawidłowości, co zniechęcało potencjalnych sygnalistów do podejmowania działań leżących w interesie publicznym. Ochrona przewidziana na poziomie ustawowym, w szczególności ustawą o ochronie sygnalistów, uzupełnioną standardami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywą 2019/1937¹¹², nie tylko zapewnia zgłaszającym podstawy bezpieczeństwa przed działaniami odwetowymi, lecz także wzmacnia zaufanie obywateli do instytucji państwa prawa. Analiza normatywnych środków ochrony sygnalistów ma zatem istotne znaczenie nie tylko z perspektywy dogmatycznoprawnej, lecz także aksjologicznej i systemowej, ponieważ dotyka fundamentów demokratycznego państwa prawnego, w którym ochrona interesu jednostki powinna współistnieć z ochroną interesu publicznego.

¹¹² Por. więcej na ten temat B. Baran, *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów)* [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, Warszawa 2021, s. 15-16.

Środki ochrony sygnalistów – modele i ich charakterystyka

Zagadnienia dotyczące ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości na gruncie polskich regulacji prawnych mają swoje odzwierciedlenie w szczególności w normach ujętych w rozdziale drugim ustawy o ochronie sygnalistów. Ustawa ta statuuje katalog środków mających na celu roztoczenie parasola ochronnego nad sygnalistą¹¹³. Szeroką kategorią stanowiącą element normatywnych narzędzi chroniących osoby zgłaszające¹¹⁴ naruszenia prawa jest ustawowo statuowany otwarty katalog zakazanych działań odwetowych wobec sygnalistów (art. 11-20 u.o.s.). Co istotne, nie tylko dokonanie działań odwetowych wobec whistleblowera jest wbrew regulacjom ustawowym, ale także próba ich podjęcia lub groźba ich zastosowania¹¹⁵. W kontekście przepisów o ochronie sygnalistów, wśród przyjętych rozwiązań prawnych znajduje się zasada, zgodnie z którą ciężar dowodu spoczywa na pracodawcy (art. 12 ust. 3 u.o.s.). Oznacza to, że pracodawca ma obowiązek wykazać, iż wszelkie działania podjęte wobec osoby, która dokonała zgłoszenia zaobserwowanych naruszeń, nie stanowią działań odwetowych. W praktyce oznacza to wykazanie przez podmiot zatrudniający braku związku istniejącego między podjętym przez niego działaniem a zgłoszeniem sygnałnym, ewentualnie dokonanym ujawnieniem publicznym. Także kwestie prawa do dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia przez zgłaszającego, wobec którego zostały zastosowane środki odwetowe stanowią instytucjonalne zabezpieczenie jego interesów (art. 14 u.o.s.). Ochrona danych osobowych sygnalisty, w tym ich nieujawnianie bez wyraźnej zgody whistleblowera, funkcjonuje jako swoista gwarancja ochrony (art. 8 ust. 1 u.o.s.). Również możliwość wystąpienia o umorzenie postępowań wytoczonych przeciwko sygnaliście, w tym postępowań dyscyplinarnych, ale także związanych z potencjalnym zniesławieniem bądź naruszeniem dóbr osobistych albo praw autorskich jest swoistym gwarantem bezpieczeństwa dla osoby zgłaszającej nieprawidłowości (art. 16 ust. 1 i 2 u.o.s.). Tak również przewidziane ustawowo sankcje karne wobec osób, które dopuszczają się działań odwetowych, stanowią pośredni element ochrony samego whistleblowera (art. 55 ust. 1 i 2 u.o.s.). Prawodawca w ramach regulacji ustawy o ochronie sygnalistów ujął także swoistą nową kategorię tajemnicy, czyli tajemnicę dotyczącą informacji i danych osobowych powziętych w ramach prowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 27 ust. 2 u.o.s.), co również jest emanacją parasola ochronnego roztaczanego nad sygnalistą. Ponadto, regulacje normatywne przewidują wyłączenie możliwości zrzeczenia się ochrony przez zgłaszającego oraz przyjęcia na siebie odpowiedzialności za szkodę powstałą w wyniku dokonanego zgłoszenia (art. 17 u.o.s.). Ustawodawca wprost wskazał, iż postanowienia przewidujące stosowanie środków odwetowych w umowach i innych aktach, na podstawie

¹¹³ Por. więcej na ten temat M. Sojka-Bosak [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska, Warszawa 2025, s. 190-197 oraz M. Barański [w:] *Ochrona sygnalistów...*, s. 198-236; M. Grześków [w:] *Zgłaszanie nieprawidłowości ochrona sygnalistów. Kompendium wiedzy*, red. B. Baran-Wesołowska, Gdańsk 2024, s. 95-132 oraz M. Skąpski [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, Warszawa 2024, art. 11.

¹¹⁴ W tekście posługuję się określeniem zgłoszenie naruszenia prawa, jednakże odnosi się to również do ujawnienia publicznego, tam, gdzie jest to relewantne.

¹¹⁵ Por. art. 11, art. 12 ust. 3 oraz art. 13 ust. 2 u.o.s.

kórych świadczone są usługi lub praca, ewentualnie dostarczane towary lub dokonywana sprzedaż, są z mocy prawa nieważne (art. 18-20 u.o.s.). Tego rodzaju rozwiązania normatywne również stanowią o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa.

Mając na uwadze stosunkowo szeroki wachlarz działań ukierunkowanych na ochronę sygnalistów, w moim przekonaniu możliwe jest zaproponowanie dwóch modeli podziału przedstawionych środków ochronnych. Każdy z modeli opiera się o inne kryterium podziału narzędzi normatywnych służących zabezpieczeniu prawnemu osób zgłaszających nieprawidłowości. Pierwszy model, który dalej określam jako temporalny, za faktor wyróżniający wybiera moment „aktywacji” danego narzędzia ochronnego w kontekście dynamiki procesu whistleblowingowego. Drugi zaś model opiera się o podział środków ochronnych z uwagi na charakter norm prawnych, które je statuuja.

W pierwszej kolejności w ramach moich rozważań przyjrę się modelowi temporalnemu środków ochrony sygnalistów. Wyznacznikiem stanowiącym o zakwalifikowaniu danego środka do tej kategorii jest moment rozpoczęcia jego działania. Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z regulacją art. 6 ustawy o ochronie sygnalistów zgłaszający podlega ochronie od momentu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego¹¹⁶. W tym miejscu pojawia się pytanie, jak rozumieć termin moment dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Brak zdefiniowania tego zagadnienia w normach ustawowych sprawia, że może on być rozumiany dwojako. Pierwsza możliwa interpretacja oznaczałaby ostatnią czynność, którą dokonał sygnalista, aby przekazać informacje o zaobserwowanych nieprawidłowościach. Wydaje się, że powinna być to czynność, której sygnalista nie może cofnąć, czyli na przykład wrzucenie listu zaadresowanego zgodnie z wymogami do zabezpieczonej skrzynki pocztowej lub nieodwołalne przesłanie zgłoszenia w formie elektronicznej albo opublikowanie informacji w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią nieograniczonej ilości osób bez możliwości modyfikacji treści lub jej usunięcia. Druga formuła interpretacyjna oznaczałaby moment skutecznego dotarcia raportu sygnalnego do jego adresata. Warto podkreślić, że ochrona przysługuje sygnaliście niezależnie od tego, czy zgłoszenie skutecznie dotrze w całości do podmiotu, do którego zostało skierowane (np. nie dotarcie wszystkich plików załączonych do maila ze zgłoszeniem ilustrujących zaobserwowaną nieprawidłowość). Mając na uwadze wykładnię, a także uzasadnienie ujęte w rządowym projekcie ustawy o ochronie sygnalistów, właściwą wydaje się pierwsza z proponowanych opcji interpretacyjnych¹¹⁷. Tego rodzaju rozumowanie skutkuje okolicznościami, w których sygnaliście ochrona będzie należała się także w okresie pomiędzy skutecznym przekazaniem informacji o zaobserwowanych nieprawidłowościach a momentem ich dotarcia do adresata.

¹¹⁶ Por. więcej na ten temat M. Barański [w:] *Ochrona sygnalistów...*, s. 166-167 oraz Ł. Pisarczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, op. cit., art. 6.

¹¹⁷ Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk numer 317, Sejm X kadencji. Por. podobnie J. Zagrobelny [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2025, s. 71.

Mając na uwadze normy ustawy o ochronie sygnalistów, należy zwrócić uwagę, iż część z zapisów stanowiących swoiste narzędzia normatywne służące ochronie zgłaszających naruszenia prawa ma status swoistych środków pre-skutecznych, czyli funkcjonujących zanim dana osoba zdecyduje się na dokonanie zgłoszenia. Do tego katalogu należy zakwalifikować takie rozwiązania jak wyłączenie możliwości zrzeczenia się ochrony przez potencjalnego sygnalistę z wyprzedzeniem¹¹⁸ (np. w ramach postanowień umowy o pracę lub umowy zlecenia) oraz zakaz ujmowania w umowach i innych aktach kształtujących więź prawną z potencjalnym sygnalistą stosowania środków odwetowych¹¹⁹. Podobne skutki, jeśli chodzi o mechanizmy ochrony potencjalnych zgłaszających, mają także normy o charakterze represyjnym stanowiące o sankcjach karnych za uniemożliwianie lub istotne utrudnianie dokonania zgłoszenia, w tym groźba lub podstęp stosowane w tych okolicznościach (art. 54 ust. 1 i 2 u.o.s.). Tego rodzaju działania mogą potencjalnie wyprzedzać dokonanie zgłoszenia, co funkcjonalnie sprawia, że są one również środkami ochronnymi wobec whistleblowera zanim dokona on faktycznego aktu sygnalnego.

Kolejna kategoria rozwiązań normatywnych statuowanych na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów odnosi się, w moim przekonaniu, do tych środków prawnych, które aktywują się w momencie dokonania zgłoszenia. Można je podzielić na dwie podkategorie: pierwsza z nich, która jest skuteczna niezależnie od tego, czy wobec sygnalisty zostały podjęte działania odwetowe czy też nie, oraz druga, która jest w mocy w okolicznościach, w których whistleblower doznał represji.

Do pierwszej ze wskazanych podgrup, w moim przekonaniu, zaliczyć należy takie zagadnienia jak ochronę i poufność danych osobowych zgłaszającego¹²⁰. Do tej podkategorii należy także zakaz stosowania działań odwetowych wobec sygnalisty, zgodnie z art. 11 ustawy o ochronie sygnalistów. Stoję na stanowisku, że również nowo wykreowana w ustawie o ochronie sygnalistów tajemnica w zakresie informacji i danych osobowych uzyskanych w ramach przyjęcia i weryfikacji zgłoszenia stanowi mechanizm w ramach normatywnej tarczy ochronnej whistleblowera (art. 27 ust. 2 u.o.s.). Również sprawne prowadzenie postępowania wyjaśniającego, wszczętego w związku z dokonaniem zgłoszeniem, sprzyja ochronie osoby informującej o zaobserwowanych nieprawidłowościach oraz minimalizuje ryzyko ujawnienia jej danych (np. przez osoby mogące mieć wiedzę o sprawie, z którymi prowadzone są rozmowy w toku postępowania wyjaśniającego)¹²¹.

W podzbiorze środków ochronnych uzyskujących efektywność w okolicznościach, w ramach których zostały wobec sygnalisty zastosowane mechanizmy odwetowe wskazać można te, które stają się skuteczne z mocy prawa oraz te, które stają się skuteczne po nadaniu im impulsu przez sygnalistę. *De iure* działają instrumenty ochronne polegające na objęciu tajemnicą osób zaangażowanych w podejmowanie działań następczych w zakresie informacji i danych

¹¹⁸ Por. art. 17 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹¹⁹ Por. art. 18-20 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹²⁰ Por. art. 8 ust. 1, art. 27 ust. 1, art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹²¹ Por. m. in. art. 25 ust. 1 pkt 6, art. 25 ust. 1 pkt 7, art. 34 ust. 1 pkt 5, art. 41 ustawy o ochronie sygnalistów.

osobowych pozyskanych w związku z przyjęciem i prowadzeniem postępowania wyjaśniającego (art. 27 ust. 2, art. 44 ust. 4 u.o.s.). Analogicznie funkcjonuje instrument ochronny determinowany regulacją o charakterze karnoprawnym polegający na realizacji znamion czynu zabronionego poprzez podjęcie działań odwetowych wobec sygnalisty (art. 55 ust. 1 u.o.s.). Posiada on także typ kwalifikowany opierający się o uporczywe działania skierowane przeciwko zgłaszającemu¹²² (art. 55 ust. 2 u.o.s.). Z mocy prawa skuteczny staje się mechanizm opierający się na tzw. odwróconym ciężarze dowodu obciążający pracodawcę wykazaniem, że podjęte wobec zgłaszającego działania nie miały charakteru represyjnego w związku z jego aktywnością sygnalistyczną (art. 12 ust. 3 u.o.s.). Ponadto, ustawowo zagwarantowany brak możliwości zrzeczenia się środków ochrony uregulowanych w ustawie podobnie jak i przyjęcie przez sygnalistę odpowiedzialności za szkodę powstałą w wyniku dokonania zgłoszenia jest *contra legem* (art. 17 u.o.s.).

Druga wyróżniona podkategoria wiąże się z działaniem sygnalisty, skutkującym inicjacją funkcjonowania przewidzianych normatywnie mechanizmów ochronnych. Zakwalifikować można do niej podjęcie kroków prawnych prowadzących do uzyskania odszkodowania¹²³, którego wartość minimalna została określona w ustawie o ochronie sygnalistów na poziomie nie niższym niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku (art. 14 u.o.s.). Na gruncie norm ustawowych sygnalista może także dochodzić zadośćuczynienia za krzywdę niemajątkową¹²⁴, której doznał w wyniku dokonanego aktu whistleblowingowego (art. 14 u.o.s.). Zgodnie z obowiązującą regulacją, zgłaszający ma także możliwość wystąpienia o umorzenie postępowania, które zostało wszczęte przeciwko niemu (art. 16 ust. 2 u.o.s.). Dotyczy to zarówno postępowań sądowych, jak też tych o charakterze internalnym jak np. postępowania dyscyplinarne, w okolicznościach, w których sygnalista miał uzasadnione podstawy by uważać, że dokonane zgłoszenie jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa w sposób zgodny z obowiązującą ustawą o ochronie sygnalistów (art. 16 ust. 1 u.o.s.). Tego rodzaju działania sygnalisty zostały umocowane na gruncie norm ustawowych pod warunkiem, że uzyskanie lub dostęp do informacji mogących stanowić podstawę odpowiedzialności nie jest czynem zabronionym (art. 16 ust. 3 u.o.s.). Co istotne, katalog norma-

¹²² Por. więcej na ten temat S. Tarapata [w:] *Ochrona sygnalistów...*, op. cit., s. 378-379 oraz M. Iwański [w:] *Ustawa o ochronie...*, op. cit., s. 572-580 oraz M. Nawrocki [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszzyńska, op. cit., art. 55.

¹²³ Por. więcej na ten temat np. M. Kaliński, *Szkoda na osobie i jej naprawienie*, Warszawa 2021, A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998; E. Bagińska, *Dopuszczalność dochodzenia przez osoby bliskie zadośćuczynienia w związku z doznaniem poważnej szkody na osobie przez bezpośrednio poszkodowanego*, *lustitia* 2016, Nr 2; Z. Banaszczyk, *Szkody bezpośrednie i pośrednie a podmiotowy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej*, *Przegląd Sądowy* 2016, Nr 2, E. Łętowska, *Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej*, *Państwo i Prawo* 1971, Nr 6; B. Lackoroński, M. Raczkowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024, SIP Legalis, art. 415.

¹²⁴ Por. więcej na ten temat np. S. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, J. Jastrzębski, *Kilka uwag o naprawieniu szkody niemajątkowej*, *Palestra* 2005, z. 3-4, A. Mączyński, *Zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę spowodowaną naruszeniem dobra osobistego. Geneza, charakterystyka i ocena obowiązującej regulacji* [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, red. M. Pyziak-Szaflnicka, Warszawa 2004 oraz A. Klimkiewicz, *Krzywda i jej zadośćuczynienie w prawie cywilnym*, *Przegląd Nauk Prawnych Institutum* 2018, nr 3, s. 45-68.

tywny postępowań ma charakter otwarty, o czym świadczy zastosowanie przez prawodawcę określenia „w tym”, które eliminuje enumeratywność wyliczenia (art. 16 ust. 1 u.o.s.)¹²⁵.

Przechodząc do drugiego z wyróżnionych modeli podziału środków ochrony sygnalistów, rozpocznę swoje rozważania od wskazania, jakie kryterium stanowi o jego wyróżnieniu. Otóż charakter norm prawnych statuujących mechanizmy zabezpieczające sygnalistów przed działaniami odwetowymi jest elementem stanowiącym podstawę determinizmu funkcjonalnego modelu. W jego ramach możemy wyróżnić normy o charakterze proceduralnym, które charakteryzują z perspektywy standardów sprawiedliwości proceduralnej opracowanych przez R. S. Summersa¹²⁶ oraz Z. Ziemińskiego¹²⁷ oraz normy o charakterze materialnoprawnym, które przedstawię w ramach konwencji zasad i funkcji.

Do pierwszej grupy mechanizmów ochrony sygnalistów, które mają charakter norm proceduralnych niewątpliwie należy odpowiednio sprawne prowadzenie wewnętrznego postępowania wyjaśniającego¹²⁸. Wraz z wydłużeniem toku działań wyjaśniających jednocześnie rośnie ryzyko ujawnienia informacji, które objęte są poufnością, nie ma zaś metod zapewniających faktyczne wyeliminowanie możliwości ich wycieku, np. w wyniku znacząco rozłożonych w czasie rozmów z bardzo dużą liczbą osób mogących mieć wiedzę o sprawie. Terminowa i rzetelna realizacja postępowania wyjaśniającego realizuje standard słuszności oraz standard sprawności postępowania. Podobnie, pierwszy z powołanych powyżej standardów realizowany jest poprzez możliwość wnioskowania przez sygnalistę o umorzenie lub zaprzestanie prowadzenia przeciwko niemu postępowania wszczętego w związku z dokonany zgłoszeniem (art. 16 ust. 2 u.o.s.). Również odwrócony ciężar dowodu, którym polski ustawodawca obciążył pracodawcę celem wykazania, że podjęte przez niego kroki nie stanowiły odwetu wobec zgłaszającego, stanowi emanację realizacji standardu słuszności postępowania (art. 12 ust. 3 u.o.s.). Do grupy norm o charakterze materialnoprawnym mającym charakter środków ochronnych wobec whistleblowera można zaliczyć wyłączenie możliwości zrzeczenia się ochrony, co realizuje nie tylko funkcję ochronną, ale także szerszą zasadę ochrony sygnalistów (art. 17 u.o.s.). Przewidziane w ustawie o ochronie sygnalistów sankcje karne wobec tych, którzy dopuszczają się działań odwetowych realizuje funkcję represyjną¹²⁹. Przewidziane w ramach norm prawnych dotyczących objęcia gwarancjami ochronnymi zgłaszających kwestie dotyczące ochrony i poufności danych osobowych związane są z realizacją funkcji ochronnej¹³⁰. Inny wymiar mają regulacje odnoszące się do pekuniarnych mechanizmów, których dochodzić mogą sygnaliści w formie odszkodowania lub zadośćuczynienia, co realizuje funkcję kompensacyjną (art. 14 u.o.s.). Także wprowadzona po raz pierwszy tajemnica dotycząca po-

¹²⁵ Jako egzemplifikację wskazać można np. postępowanie o naruszenie dóbr osobistych, postępowanie o naruszenie praw autorskich czy też w ramach postępowań wewnętrznych postępowanie antymobbingowe.

¹²⁶ Por. R.S. Summers, *Evaluating and Improving Legal Processes – A Plea for „Process Values”*, „Cornell Law Review” 1974/60, s. 20-29.

¹²⁷ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 177-181.

¹²⁸ Por. m. in. art. 25 ust. 1 pkt 6, art. 25 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹²⁹ Por. art. 55 ust. 1-2 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹³⁰ Por. m. in. art. 8 ust. 1, art. 27 ust. 1, art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

ufności danych i informacji zgromadzonych w ramach postępowania wyjaśniającego stanowi materialnoprawny przejaw ochrony zgłaszających realizujący funkcję ochronną oraz zasadę ochrony sygnalistów¹³¹. W końcu zaś wskazany katalog zakazanych działań odwetowych *in toto* stanowi przejaw funkcji prewencyjnej.

Ograniczenia funkcjonujących rozwiązań ochronnych

Dla analizy tematyki związanej z normatywnymi środkami ochrony zgłaszających nieprawidłowości nie bez znaczenia pozostają zidentyfikowane ograniczenia przedstawionych rozwiązań normatywnych, a są to: wystąpienie ryzyka efektu mrozącego wobec potencjalnego sygnalisty, trudności w udowodnieniu działań odwetowych stosowanych wobec whistleblowerów oraz kwestia zachowania w poufności tożsamości zgłaszającego i jego danych osobowych. W świetle rozpoznanych barier, niezbędne wydaje się ich bliższe określenie oraz rozważenie możliwych remediów.

Możliwość retorsji skierowanych przeciwko osobie zgłaszającej naruszenia prawa może przyczynić się do zjawiska określanego jako efekt mrozący (ang. *chilling effect*)¹³². Jest to zjawisko polegające na powstrzymaniu się lub zniechęceniu osób posiadających wiedzę o nieprawidłowościach do ich ujawniania ze względu na obawę przed sankcjami¹³³. Innymi słowy, efekt ten powoduje, że potencjalni zgłaszający rezygnują z korzystania z przysługujących im praw¹³⁴, obawiając się negatywnych konsekwencji na rozmaitych płaszczyznach: prawnej, społecznej i/lub zawodowej. W rezultacie, efekt mrozący może prowadzić do ograniczenia realnej skuteczności systemów ochrony sygnalistów i osłabienia mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom. Jak wskazuje się w doktrynie, jego istotą jest możliwość oddziaływania wszelkich działań organów państwowych na przyszłe decyzje jednostki dotyczące realizacji jej praw oraz wypełniania obowiązków zawodowych lub moralnych¹³⁵. Badacze identyfikują jako przyczynę potencjalnego efektu mrozącego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności cywilnej¹³⁶, np. skierowanie pozwu o naruszenie dóbr osobistych przez osobę, której dotyczy zgłoszenie. Również potencjalne zagrożenie odpowiedzialnością o charakterze praw-

¹³¹ Por. art. 27 ust. 2 oraz art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹³² Por. na ten temat m. in. E. Eide, *Chilling Effects on Free Expression: Surveillance, Threats and Harassment* [w:] *Making Transparency Possible. An Interdisciplinary Dialogue*, red. R. Krøvel, M. Thowsen, Oslo 2019, s. 227-242; K. Kenny, *Constructing unknowns, destroying whistleblowers*, Epherma. Theory & politics in organization 2023, vol. 23 (1), s. 49-74; A. Pietruszka, *Ochrona sygnalistów (Whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. LXXXII, z. 1, s. 115-129 oraz M. Sojka-Bosak [w:] *Ochrona sygnalistów...*, op. cit., s. 191 oraz M. Klinowski, *Sygnaliści zewnątrzni a odpowiedzialność za zniestawienie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6, s. 14 i nast.; A. Stępniewska, *Surowość sankcji wobec sygnalisty* [w:] *Ochrona sygnalistów i przeciwdziałanie korupcji w praktyce biznesowej*, red. B. Bacia, Warszawa 2025, s. 125 oraz E. Milczarek, *Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 2, s. 103-116.

¹³³ Por. I. Hoedt-Rasmussen, D. Voorhof, *Whistleblowing for sustainable democracy*. Netherlands Quarterly of Human Rights 2018, vol 36(3), s. 3-6 za: A. Pietruszka, *Ochrona sygnalistów...*, op. cit., s. 126.

¹³⁴ Por. W. Brzozowski, *Efekt mrozący*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 4, s. 37-38.

¹³⁵ Por. T. Baumbach, *Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases*, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice 2018, no. 6 (1), s. 113.

¹³⁶ Tak też oraz M. Klinowski, *Sygnaliści zewnątrzni a odpowiedzialność...*, op. cit., s. 16-17.

nokarnym może przyczynić się do wywołania *chilling effect* u whistleblowera, co w swoim orzecznictwie dotyczącym kwestii wolności wypowiedzi i wolności prasy podkreślał Europejski Trybunał Praw Człowieka¹³⁷.

W tym miejscu należy zastanowić się nad tym, czy na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów można znaleźć remedia na zidentyfikowane powyżej ograniczenie. W moim przekonaniu można rozważyć w tych kategoriach postanowienia art. 16 ustawy o ochronie sygnalistów, który przewiduje katalog otwarty wyłączenia postępowań, które mogłyby być prowadzone przeciwko sygnaliście. Co istotne, z uwagi na ten katalog o charakterze ilustracyjnym, wyłączona zostaje także odpowiedzialność o charakterze prawnokarnym. Treść art. 16 stanowi także o warunkach, w których odpada podstawa odpowiedzialności sygnalisty w związku z dokonanym zgłoszeniem. Ową przesłanką są uzasadnione podstawy po stronie zgłaszającego, że dokonane zgłoszenie jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z przedmiotową ustawą. Jednocześnie przywołana norma odwołuje się do art. 5 ustawy o ochronie sygnalistów stanowiącego o wyłączeniach ustawowych związanych m.in. z przepisami o ochronie informacji niejawnych, tajemnicą narady sędziowskiej oraz tajemnicą postępowania przygotowawczego i rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności w ramach postępowania karnego, a także innych relewantnych wyłączeń związanych z działaniami służb specjalnych oraz obronnością państwa. Kluczowym elementem stanowiącym warunek możliwości wyłączenia odpowiedzialności sygnalisty stanowi aspekt niezbędności dokonanego zgłoszenia. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wprowadzona w ramach art. 16 ustawy o ochronie sygnalistów przesłanka sprawia, że ochrona wobec zgłaszających ma charakter względny. Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób rozumieć niezbędność. W moim przekonaniu polega ona na podjęciu określonego działania, które stanowi jedyny skuteczny środek do osiągnięcia celu prawnie chronionego, gdy nie da się skorzystać z mniej inwazyjnych metod.

Kolejnym etapem analizy będzie próba wskazania kryteriów oceny niezbędności, czyli odpowiedzi na pytanie, kiedy właściwie możemy o niej mówić. W tym miejscu pojawia się możliwość rozróżnienia na kryteria subiektywne oraz obiektywne. Do tej pierwszej grupy zaliczam percepcję zagrożenia interesu osobistego bądź socjalnego lub pracowniczego samego sygnalisty. Z drugiej zaś strony, w ramach grupy kryteriów obiektywnych można wskazać bezpośrednio zagrożenie dóbr chronionych ustawą o ochronie sygnalistów, a także brak alternatywnych rozwiązań generujących dodatkowe ryzyka po stronie sygnalisty oraz proporcjonalność wyboru trybu zgłoszenia (zgłoszenie wewnętrzne vs. ujawnienie publiczne). Mając na uwadze treść art. 16 u.o.s., aby sygnalista mógł skorzystać z rozwiązań w nim przewidzianych musi posiadać uzasadnione podstawy do tego, aby ocenić je jako niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa. Można stwierdzić, iż kryterium „uzasadnionych podstaw” opiera się na obiektywnych okolicznościach, które są dostępne whistleblowerowi w chwili dokonania zgłoszenia, a nie na jego subiektywnym przekonaniu co do prawdziwości informacji. W tym miejscu pojawia się

¹³⁷ Por. T. Baumbach, *Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept...*, op. cit., s. 104 za oraz M. Klinowski, *Sygnaliści zewnętrzni a odpowiedzialność...*, op. cit., s. 17.

problem dotyczący tego jakie, zatem kryteria może przyjąć modelowy sygnalista do oceny, czy podstawy są uzasadnione. Pierwsze kryterium możliwe do zidentyfikowania to oparcie się na konkretnych i weryfikowalnych faktach i dowodach, które co prawda nie muszą być kompletne, ale powinny tworzyć spójną całość i uprawdopodobniać zaistnienie zdarzenia. Jednocześnie nie mogą być one oparte na domysłach sygnalisty. Okoliczności te winny być na tyle przekonujące, że obiektywny obserwator mógłby dojść do wniosku, że faktycznie doszło do naruszenia prawa. Jako drugie kryterium można wyróżnić brak wymogu pewności po stronie sygnalisty co do zaistniałych zdarzeń. Za wystarczające wydaje się prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia prawa w na tyle wysokim stopniu, że uzasadnione jest procedowanie jego zgłoszenia. Do spełnienia tej przesłanki wydaje się wystarczający minimalny próg prawdopodobieństwa zaistnienia naruszenia prawa.. Trzecim zaś założeniem będą okoliczności stanowiące podstawę zgłaszanego naruszania prawa cechujące się konkretnością i precyzyjnością. W moim przekonaniu ocena przesłanek powinna opierać się na zasadach prawidłowego rozumowania, doświadczenia życiowego, a także racjonalności oceny i zdrowym rozsądku.

Drugie ze zidentyfikowanych ograniczeń funkcjonujących rozwiązań ochrony sygnalistów opiera się na trudnościach w udowodnieniu działań odwetowych stosowanych wobec zgłaszających. Częstokroć działania podejmowane w sposób nieformalny, pozbawione dowodów w formie pisemnej, opierające się o komunikację ustną, utrudniają whistleblowerowi zgromadzenie potwierdzeń co do szykan, z którymi się zetknął. Swoistym remedium w tym zakresie wydają się być obowiązki związane z odwróceniem ciężaru dowodu i przeniesieniem go na pracodawcę, który to zobowiązany został do udowodnienia, że podejmowane przez niego działania nie miały na celu odwetu wobec sygnalisty (art. 12 ust. 3 u.o.s.).

Trzecim z kluczowych wyzwań, związanych z ochroną sygnalistów jest kwestia zachowania w poufności tożsamości zgłaszającego i jego danych osobowych¹³⁸. Nie wchodząc w szczegóły związane z kwestiami zachodzących się zakresów ustawy o ochronie sygnalistów oraz rozporządzenia RODO¹³⁹, należy przyrzeć się, jakie remedia są możliwe na gruncie regulacji dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zagadnienie sprawności prowadzenia postępowań wyjaśniających. Ograniczenia temporalne oraz brak przewlekłości sprzyjają zachowaniu w poufności tożsamości osoby zgłaszającej. Ponadto ograniczenie kręgu osób mających wiedzę o toczącym się postępowaniu wyjaśniającym również sprzyja chronieniu przed rozpowszechnieniem danych whistleblowera. Także niemultiplikowanie osób zaangażowanych w tok działań wyjaśniających (np. w charakterze osób mogących mieć wiedzę o sprawie – tzw. „świadków”) może być zakwalifikowane do tego obszaru. W charakterze postulatów *de lege ferenda* pozostawić można kwestie ewentualnego skrócenia okresu przechowywania danych osobowych związanych z konkretną sprawą,

¹³⁸ Por. na ten temat D. Dörre-Kolasa [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, op. cit., art. 8, Ł. Łaguna [w:] *Ochrona sygnalistów*, op. cit., s. 173 i nast. oraz P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych sygnalistów. Implementacja dyrektywy o sygnalistach*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 8, s. 404.

¹³⁹ Zob. więcej na ten temat P. Litwiński, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Warszawa 2025, E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018 i nast. wydania.

z uwagi na wyzwania wiążące się z potencjalnie mocno wydłużonym okresem retencji w przypadku, gdy datę końcową ich przechowywania określono jako zakończenie postępowań zainicjowanych działaniami następczymi.

Podsumowanie

Ochrona sygnalistów stanowi fundamentalne wyzwanie dla współczesnych systemów prawnych, mające na celu zapewnienie skutecznych mechanizmów ujawniania naruszeń prawa, przeciwdziałanie nadużyciom oraz wzmacnianie transparentności. Ustawodawstwo polskie, w szczególności ustawa o ochronie sygnalistów, uzupełniona standardami wynikającymi z dyrektywy 2019/1937, ustanawia otwarty katalog środków ochronnych. Do najważniejszych z nich należą: zakaz podejmowania, próby podjęcia lub groźby zastosowania działań odwetowych, przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę, prawo do dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia, ochrona danych osobowych i poufność tożsamości zgłaszającego, możliwość umorzenia postępowań prowadzonych przeciwko sygnaliście, sankcje karne wobec osób dopuszczających się działań odwetowych oraz nieważność postanowień umownych wyłączających ochronę. Środki te są analizowane w ramach dwóch modeli: modelu temporalnego (rozdzielającego ochronę pre-skuteczną i ochronę rozpoczynającą działanie w momencie dokonania zgłoszenia) oraz modelu opartego na charakterze norm prawnych (wyróżniającego normy proceduralne i materialnoprawne).

Mimo rozbudowanego aparatu normatywnego, funkcjonowanie rozwiązań ochronnych napotyka na istotne ograniczenia. Pierwszym z nich jest ryzyko efektu mrożącego (*chilling effect*), wynikające z obaw sygnalistów przed różnymi rodzajami odpowiedzialności prawnej. Swoiste remedium na to stanowi art. 16 ustawy o ochronie sygnalistów, który wyłącza odpowiedzialność sygnalisty, w tym prawnokarną, pod warunkiem posiadania uzasadnionych podstaw do uznania zgłoszenia za niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa. Drugim wyzwaniem są trudności w udowodnieniu działań odwetowych, zwłaszcza w przypadku nieformalnych represji. W tym kontekście, odwrócony ciężar dowodu, przenoszący obowiązek wykazania braku działań o charakterze odwetowym na pracodawcę, stanowi istotne zabezpieczenie dla whistleblowera. Trzecim ograniczeniem jest kwestia ochrony poufności tożsamości i danych osobowych sygnalisty. Jej zapewnienie wymaga sprawnego prowadzenia postępowań wyjaśniających, ograniczenia kręgu osób mających dostęp do informacji oraz niemożności zaangażowania podmiotów. Skuteczność systemu będzie zależała zatem od konsekwentnego stosowania tych mechanizmów oraz stałego monitorowania i reagowania na zidentyfikowane ograniczenia, co jest kluczowe dla wzmocnienia zaufania społecznego i efektywnego przeciwdziałania nadużyciom.

Beata Baran-Wesołowska – doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny, asystent w Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; ORCID 0000-0001-6298-228X

Rozdział VII

Perspektywy poszerzenia zakresu przedmiotowego sygnalizowania w Polsce

Dagmara Skupień

Wprowadzenie

Głównym wyzwaniem dla ustawodawcy ustalającego zasady whistleblowingu jest określenie zakresu spraw, o których powiadomienie, w ramach stosownych procedur, daje podstawę do uznania danej osoby za sygnalistę. Przyjmuje się, że whistleblowing oznacza zgłoszenia przyczyniające się do prawidłowego funkcjonowaniu społeczeństwa, do eliminacji zachowań stanowiących zagrożenie dla interesu publicznego¹⁴⁰. Z kolei status sygnalisty nie powinien przysługiwać osobom dokonującym zgłoszenia tylko w swojej sprawie, w ramach wyłącznie ich dotyczących sporów¹⁴¹. Jak trafnie ujął to Parlament Europejski (PE) w rezolucji z dnia 24 października 2017 r.: „zasadnicze znaczenie ma, aby nie przekraczać granicy między donosem a zgłoszeniem”¹⁴².

Obligatoryjne włączenie określonych kwestii do przedmiotu sygnalizowania wynika z kolei z zobowiązań międzynarodowych spoczywających na danym państwie. Niemniej jednak, ostateczna decyzja legislacyjna co do zakresu przedmiotowego sygnalizowania powinna być oparta na ocenie, czy eliminowanie określonych nieprawidłowości leży w interesie danego społeczeństwa. Można zatem stwierdzić, że zakres przedmiotowy sygnalizowania odzwierciedla system wartości, który stanowi fundament funkcjonowania danego państwa¹⁴³. Nieuwzględnienie określonych typów nieprawidłowości w zakresie sygnalizowania wydaje się

¹⁴⁰ Por. Rezolucja PE z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)), 2018/C 346/21, pkt F. Na temat interesu publicznego w kontekście whistleblowingu zob. np. H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 31 bądź Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, „Europejski Przegląd Sądowy” 9/2023.

¹⁴¹ E. Ceva, M. Bocchiola, *Theories of Whistleblowing*, „Philosophy Compass” 2020, vol. 15, issue 1, s. 4.

¹⁴² Rezolucja PE..., pkt Q.

¹⁴³ Zob. też Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego...*, s. 5 i cytowana tam literatura.

oznaczać brak zainteresowania władz państwowych zapobieganiem ich wystąpienia w organizacjach bądź ich eliminacją¹⁴⁴.

W Polsce przyjęto sektorowe podejście do przedmiotu sygnalizowania w ślad za dyrektywą PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Możliwość uznania za sygnalistę ograniczono do osób, które zgłaszają naruszenia prawa mieszczące się w katalogu dziedzin określonych w art. 3 ust. 1 ustawy¹⁴⁵ o ochronie sygnalistów, w stosunkowo niewielkim stopniu wykraczającym poza przedmiot sygnalizowania określony we wspomnianej dyrektywie.

Tymczasem, opisane w mediach przypadki ujawnienia danych osobowych informatorów i treści przekazanych przez nich informacji o nieprawidłowościach osobom, których dotyczyło zgłoszenie¹⁴⁶ pokazują, że w polskim społeczeństwie panuje niezrozumienie co do tego, komu przysługuje status sygnalisty. Niewłaściwa ocena po stronie osoby planującej zgłoszenie naruszenia prawa, że jest ona sygnalistą i przysługuje jej ochrona może z kolei ośmielić tę osobę do dokonania zgłoszenia i w rezultacie doprowadzić do narażenia jej na negatywne konsekwencje czy wręcz na działania odwetowe¹⁴⁷.

Ustawa o ochronie sygnalistów stanowi zaledwie pierwszy krok w budowaniu skutecznego systemu ochrony sygnalistów. Obecnie konieczne jest ulepszenie tego systemu. Głównym elementem reformy powinno być dokonanie zmiany przepisów dotyczących przedmiotu sygnalizowania¹⁴⁸. Polskę wiązać bowiem nie tylko obowiązki wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, ale również zobowiązania międzynarodowe dotyczące skutecznej ochrony sygnalistów wynikające z aktów prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy. Niniejsza publikacja przedstawia zakres proponowanych zmian na tle prawa międzynarodowego i prawa UE. Tematem analizy jest również kwestia możliwego poszerzenia zakresu przedmiotowego sygnalizowania wynikającego z dyrektywy 2019/1937 w kontekście prowadzonych przez Komisję Europejską prac sprawozdawczych dotyczących skuteczności tej dyrektywy.

¹⁴⁴ Por. H. Szewczyk..., s. 158 czy też M. Łąga, *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy* [w:] Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017, s. 475-477.

¹⁴⁵ W skrócie u.o.s., Dz.U. 2024 poz. 928.

¹⁴⁶ Zespół do spraw Sygnalistów Biura RPO, *Sprawa ujawnienia danych sygnalistki przełożonemu. Pismo do MKiDN*, <https://www.gov.pl/web/sygnalisci/ujawnienie-danych-sygnalistki-mkidn> (dostęp 10.10.2025 r.) czy też P. Figurski, P. Słowik, *Minister Wieczorek ujawnił dane sygnalistki. „Zaufałam, teraz jestem szykanowana”*, 12 grudnia 2024, WP Wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/minister-wieczorek-ujawnil-dane-sygnalistki-zaufalam-teraz-jestem-szykanowana-7101726195264160a> (dostęp 10.10.2025 r.).

¹⁴⁷ Transparency International, *Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations*, „Position Paper”, nr 1, 2019, s. 4.

¹⁴⁸ Zob. D. Skupień, *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 5/2025, s. 3-11 oraz cytowana tam literatura.

Przedmiot sygnalizowania w prawie międzynarodowym

Whistleblowing jest przedmiotem szeregu konwencji i innych dokumentów o charakterze międzynarodowym¹⁴⁹. Ochrona sygnalistów jest przewidziana w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji¹⁵⁰ (art. 33) oraz konwencjach Rady Europy: Cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.¹⁵¹ (art. 9) i Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.¹⁵² (art. 22).

Do ochrony osób zgłaszających zagrożenia dla zdrowia i życia w miejscu pracy odnoszą się ratyfikowane przez Polskę konwencje MOP: nr 170 z dnia 6 czerwca 1990 r. dotycząca bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy (art. 18 ust. 2)¹⁵³ oraz nr 176 z dnia 6 czerwca 1995 r. dotycząca bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach (art. 13 ust. 4)¹⁵⁴. Z kolei obowiązek zagwarantowania bezpiecznych, sprawiedliwych i skutecznych mechanizmów i procedur raportowania na temat przemocy i molestowania w miejscu pracy oraz zapewnienia sygnalistom ochrony przed odwetem wynika z art. 10 pkt b Konwencji MOP nr 190 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy, której ratyfikacja powinna nastąpić w Polsce¹⁵⁵. Należy też zwrócić uwagę na art. 5 pkt c nieratyfikowanej przez Polskę Konwencji MOP nr 158 z dnia 2 czerwca 1982 r. dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy, zgodnie z którym fakt złożenia skargi lub udział w postępowaniu przeciwko pracodawcy ze względu na zarzut rzekomego naruszania ustawodawstwa albo odwołanie się do właściwych władz administracyjnych nie może stanowić ważnej przyczyny rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy.

Przedmiot sygnalizowania został szeroko określony przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną – organizację pozarządową odgrywającą istotną rolę w kształtowaniu międzynarodowych standardów gospodarczych – w normie ISO 37002¹⁵⁶. Norma ta zaleca, aby podmioty prowadzące wewnętrzne procedury zgłoszeń objęły sygnalizowaniem czyny bezprawne, a więc działania lub zaniechania mogące wyrządzić szkodę, które w szczególności obejmują naruszenia prawa zarówno krajowego jak i międzynarodowego (pkt 3.8).

W państwach Rady Europy przesłanki ochrony sygnalistów wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego stosowania art. 10 Europejskiej Konwencji

¹⁴⁹ Szeroko na ten temat zob. H. Szewczyk..., s. 47-85. Zob. też np. Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XVIII (2), 2018, s. 134-135, czy też D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...*, s. 4-5.

¹⁵⁰ Dz. U. 2007, nr 84, poz. 563.

¹⁵¹ Dz. U. 2004 nr 244 poz. 2443.

¹⁵² Dz. U. 2005 nr 29 poz. 249.

¹⁵³ Dz.U. 2006 nr 194 poz. 1433.

¹⁵⁴ Dz.U. 2003 nr 117 poz. 1106.

¹⁵⁵ Zob. M. Nowak, *Ochrona przed przemocą w środowisku pracy w świetle Konwencji MOP nr 190* [w:] D. Makowski, M. Kuba (red.), *Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z problematyki prawa ochrony pracy*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica vol. 112, 2025, s. 25. Por. też decyzję Rady (UE) 2024/1018 z dnia 25 marca 2024 r. wzywającą państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji MOP w sprawie eliminacji przemocy i molestowania z 2019 r. (nr 190), *Dz.U. L, 2024/1018, 2.04.2024*.

¹⁵⁶ ISO 37002, *Whistleblowing management systems – Guidelines*, First Edition, 2021-07.

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁵⁷. Okoliczności, które powinny być rozważone celem uznania, czy danej osobie przysługuje ochrona to: znaczenie zgłoszenia dla interesu publicznego, wybór odpowiedniej procedury zgłoszeń, autentyczność ujawnionej informacji, motywacja sygnalisty, korzyści ze zgłoszenia dla demokratycznego społeczeństwa przewyższające szkodę wyrządzoną danemu podmiotowi objętemu zgłoszeniem (np. utratę dobrej reputacji) oraz dotkliwość sankcji zastosowanej wobec sygnalisty¹⁵⁸. Należy w szczególności wskazać, że ETPC zagwarantował pracownikom prawo do zgłaszania postępowania niezgodnego z prawem (*illegal conduct*) i czynów bezprawnych (*wrong-doing*) w miejscu pracy¹⁵⁹.

Za szerokim przedmiotem sygnalizowania opowiedziało się Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucjach odpowiednio z 2010 r.¹⁶⁰ i z 2019 r.¹⁶¹ Zgodnie z rezolucją z 2019 r. definicję sygnalisty należy w prawie krajowym sformułować w taki sposób, aby obejmowała każdą osobę ujawniającą lub zgłaszającą w dobrej wierze przestępstwo, naruszenie prawa bądź zagrożenie lub szkodę dla interesu publicznego, o których dowiedziała się bezpośrednio lub pośrednio (pkt 5). Z kolei w rezolucji z 2015 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podkreśliło konieczność objęcia ochroną osób, które dokonują zgłoszeń ze sfery bezpieczeństwa narodowego¹⁶².

W zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z 2014 r.¹⁶³ sygnalistę zdefiniowano jako osobę zgłaszającą w ramach stosunku zatrudnienia informację o działaniach lub zaniechaniach stanowiących naruszenie lub zagrożenie dla interesu publicznego. W zaleceniu tym wskazano, że o ile do poszczególnych państw należy określenie, co leży w interesie publicznym, to niezbędne jest określenie w prawie krajowym, że zgłoszenia obejmują co najmniej naruszenia prawa, naruszenia praw człowieka jak również zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz środowiska naturalnego (punkt I. 2)¹⁶⁴.

Ewolucja przedmiotu sygnalizowania w prawie Unii Europejskiej

W przywołanej wcześniej rezolucji z 2017 r. PE zaproponował, aby za sygnalistów uznać osoby zgłaszające informacje dotyczące szkodenia interesowi publicznemu obejmujące

¹⁵⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284, dalej jako: EKPC. Zob. D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...* i cytowana tam literatura, s. 4.

¹⁵⁸ Por. wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2008 r., *Guja przeciwko Mołdawii*, skarga nr 1427/04 oraz wyroki ETPC w sprawach: z dnia 21 lipca 2011 r. *Heinisch przeciwko Niemcom*, skarga nr 28274/08 a także z dnia 14 lutego 2023 r. *Halet przeciwko Luksemburgowi*, skarga nr 21884/18.

¹⁵⁹ Por. ww. wyrok ETPC, *Heinisch przeciwko Niemcom*, pkt 93.

¹⁶⁰ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego (ZP) Rady Europy 1729 (2010), *Protection of Whistleblowers*, pkt 6.1.

¹⁶¹ Rezolucja ZP Rady Europy 2300 (2019), *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe*.

¹⁶² Rezolucja ZP Rady Europy 2060 (2015), *Improving the protection of whistle-blowers*, pkt 10.1.1.

¹⁶³ Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów z 30 kwietnia 2014 r. (Council of Europe (2014), *Protection of Whistleblowers*, Recommendation CM/Rec (2014) 7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum, Strasbourg).

¹⁶⁴ Zob. też na ten temat D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...*, s. 4.

w szczególności czyny korupcji, przestępstwa, naruszenia obowiązku prawnego, pomyłkę sądową, nadużywanie władzy, sytuacje konfliktu interesów, nielegalne wykorzystanie środków publicznych, nadużywanie uprawnień, nielegalne przepływy finansowe, zagrożenia dla środowiska, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa globalnego, ochrony prywatności i danych osobowych, uchylanie się od opodatkowania, naruszenia praw konsumentów, praw pracowniczych i innych praw socjalnych oraz naruszenia praw człowieka i praw podstawowych, a także zasady praworządności, jak również czyny mające na celu zatajenie któregośkolwiek z powyższych naruszeń.

Dyrektywa 2019/1937 objęła jednak przedmiotem sygnalizowania jedynie naruszenia prawa w ramach określonych dziedzin¹⁶⁵. Ze szczególną krytyką spotkało się nieobjęcie tą dyrektywą dziedziny zatrudnienia¹⁶⁶. Należy wskazać, że przedmiot sygnalizowania w świetle dyrektywy 2019/1937 obejmuje tylko naruszenia przepisów aktów prawnych Unii Europejskiej wymienionych w załączniku do tej dyrektywy¹⁶⁷. Takie rozwiązanie prawne stwarza stan niestabilności prawnej i niepewności po stronie potencjalnych sygnalistów – tym bardziej, że wykaz aktów prawnych UE wymienionych w załączniku podlega częstym zmianom i uzupełnieniom.

W okresie od przyjęcia dyrektywy 2019/1937 zostało dodanych szereg aktów prawnych zarówno do części I jak i do części II załącznika do niej, obejmującej wcześniej przyjęte tzw. akty sektorowe. Przykładowo, w ramach części I załącznika katalog został poszerzony w ramach następujących dziedzin: usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹⁶⁸, ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych¹⁶⁹, czy też przepisy dotyczące środowiska na-

¹⁶⁵ Zob. np. Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego...*, s. 5.

¹⁶⁶ Por. M. Jeßlén, *Santa came early to whistleblowers. Now the work starts*, The Eurocadres Blog, 16.12.2019, <https://www.eurocadres.eu/santa-came-early-to-whistleblowers-now-the-work-starts/> (dostęp: 10.10.2025 r.), czy też European Trade Union Confederation, *ETUC position on the EU Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law – Whistleblowing*, 25-26.06.2018, s. 3 <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2018-08/ETUC%20position%20on%20the%20EU%20Commission%20Proposal%20for%20a%20Directive%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council%20%281%29.pdf> (dostęp: 10.10.2025 r.). Zob. też P. Trzaskowska-Machalska, *Ochrona sygnalistów przewidziana w projekcie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii oraz projekcie ustawy o jawności życia publicznego oraz projekcie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019/3, s. 261.

¹⁶⁷ Por. motyw 19 dyrektywy 2019/1937. Zob. też Z. Hajn, *Pojęcie interesu publicznego...*, s. 5.

¹⁶⁸ Por. rozporządzenie PE i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937, Dz.U. UE L 347 z 20.10.2020, s. 1, a także rozporządzenie PE i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937, Dz.U. L 150 z 9.6.2023, s. 40.

¹⁶⁹ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych), Dz.U. L 265 z 12.10.2022, s. 1-66.

turalnego i klimatu¹⁷⁰. Z kolei część II załącznika została przykładowo poszerzona w dziedzinie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹⁷¹.

Przedmiotem sygnalizowania są również objęte naruszenia przepisów tzw. Aktu w sprawie sztucznej inteligencji (art. 87)¹⁷² oraz naruszenia prawa z zakresu dyrektywy PE i Rady (UE) 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (art. 14)¹⁷³.

Ważną zmianą w części I załącznika do dyrektywy 2019/1937 jest dodanie do niej dyrektywy PE i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniającą dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859¹⁷⁴. Dyrektywa 2024/1760 została wpisana do wspomnianej części I załącznika w kategorii: środowisko naturalne i klimat, choć ustanawia ona obowiązki przedsiębiorstw w zakresie należytej staranności nie tylko w tej dziedzinie, ale i w zakresie przestrzegania praw człowieka, w tym w sferze zatrudnienia¹⁷⁵.

Z kolei do dziedziny obejmującej wymagania w zakresie bezpieczeństwa i zgodności produktów wprowadzanych do obrotu w UE zostało dodane rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/3015 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej na rynku unijnym i zmiany dyrektywy (UE) 2019/1937¹⁷⁶. Dodanie dyrektywy 2024/1760 oraz rozporządzenia 2024/3015 do wspomnianego katalogu aktów prawnych wskazuje na intencję prawodawcy unijnego poszerzenia przedmiotu sygnalizowania na naruszenia prawa w dziedzinie prawa pracy.

Dyrektywa 2019/1937 ustanawia wspólne normy minimalne zapewniające sygnalistom skuteczną ochronę w odniesieniu do aktów i dziedzin polityki, w przypadku których zachodzi konieczność poprawy egzekwowania prawa a naruszenia prawa Unii mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu¹⁷⁷. Niemniej jednak, państwa członkowskie UE są uprawnione do rozszerzenia zakresu stosowania przepisów krajowych na inne dziedziny w celu za-

¹⁷⁰ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/573 z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych, zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylające rozporządzenie (UE) nr 517/2014. Dz.U. L, 2024/573, 20.2.2024.

¹⁷¹ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 oraz zmieniająca i uchylająca dyrektywę (UE) 2015/849. Dz.U. L, 2024/1640, 19.6.2024.

¹⁷² Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828. Dz.U. L, 2024/1689, 12.7.2024.

¹⁷³ Dz.U. L, 2024/1226, 29.04.2024.

¹⁷⁴ Zwana dalej dyrektywą 2024/1760. Dz. U. L, 2024/1760, 5.7.2024.

¹⁷⁵ Zob. szerzej na ten temat D. Skupień, *Należyta staranność przedsiębiorstw w zakresie przestrzegania praw człowieka w świetle dyrektywy 2024/1760* [w:] D. Makowski, M. Kuba (red.), *Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z aktualnych problemów prawa pracy*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica, vol. 111, 2025.

¹⁷⁶ Dz.U. L, 2024/3015, 12.12.2024.

¹⁷⁷ Por. motyw 5 preambuły do dyrektywy 2019/1937.

pewnienia kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym¹⁷⁸. Z takiej możliwości skorzystały liczne państwa członkowskie UE¹⁷⁹.

Z kolei, celem odróżnienia od sygnalisty zasługującego na ochronę osoby, która działa jedynie we własnym interesie i której ta ochrona nie powinna przysługiwać, dyrektywa 2019/1937 upoważnia państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów stanowiących, że zgłoszenia dotyczące skarg z zakresu relacji interpersonalnych odnoszące się wyłącznie do osoby dokonującej zgłoszenia mogą zostać skierowane do rozpatrzenia w ramach innych procedur¹⁸⁰.

Dyrektywa 2019/1937 nie obejmuje zakresem przedmiotowym spraw dotyczących bezpieczeństwa narodowego, które pozostają w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (motyw 24; art. 3 ust. 2). Państwa członkowskie zachowują margines uznaniowości, co do określenia w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego w zależności od okoliczności istniejących w danym państwie, jakie cele realizują i jakimi środkami¹⁸¹. Niemniej jednak w ramach UE państwa członkowskie realizują też wspólne cele zwalczania przestępczości, w tym handlu ludźmi, terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami, bronią czy też przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym¹⁸². Wyłączenie sfery bezpieczeństwa narodowego z zakresu przedmiotowego dyrektywy 2019/1937 nie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą włączyć tej dziedziny do przedmiotu sygnalizowania na mocy przepisów krajowych. Wydaje się, że jest to jak najbardziej wskazane z punktu widzenia ochrony interesów państwowych¹⁸³.

Obecnie, zgodnie z art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 Komisja Europejska (KE) powinna dokonać oceny funkcjonowania tej dyrektywy oraz zaproponować ewentualne rozszerzenie zakresu jej stosowania na kolejne akty prawne lub dziedziny, w szczególności poprawę środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy. Ewidentnie, z uwagi na zbieżność sformułowań, w przywołanym przepisie odwołano się do art. 153 ust. 1 pkt a) i b) TFUE, który stanowi podstawę kompetencyjną do uchwalania aktów prawnych UE w tych dwóch wskazanych dziedzinach. W oparciu o wspomnianą podstawę traktatową zostały przyjęte liczne dyrektywy dotyczące warunków zatrudnienia. Należy jednak zauważyć, że szereg dyrektyw UE, takich jak dotyczące zasady niedyskryminacji¹⁸⁴ i równego traktowania kobiet i mężczyzn¹⁸⁵, warunków zatrudnienia pracowników delegowa-

¹⁷⁸ Por. art. 2 ust. 2 dyrektywy 2019/1937.

¹⁷⁹ Zob. D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...* i cytowana tam literatura, s. 8-10.

¹⁸⁰ Zob. motyw 22 dyrektywy 2019/1937.

¹⁸¹ Por. wyrok TS z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97, Heinonen, ECLI:EU:C:1999:308.

¹⁸² Por. art. 67 ust. 3 oraz art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

¹⁸³ Zob. też Z. Hajn, D. Skupień, *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian*, Łódź 2021, s. 24.

¹⁸⁴ Zob. np. dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16-22.

¹⁸⁵ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania, Dz.U. L 132 z 17.5.2023, s. 21-44.

nych do innego państwa UE¹⁸⁶ czy też sankcji z tytułu zatrudniania pracowników przebywających nielegalnie w UE¹⁸⁷, zostało przyjętych na innych podstawach traktatowych.

Przedmiotem opracowywanego przez KE sprawozdania jest również ocena dotychczasowej współpracy organów państw członkowskich w zakresie podejmowania działań następczych w związku z dokonywanymi zgłoszeniami naruszeń prawa objętymi dyrektywą 2019/1937, w tym współpracy w przypadku naruszeń o charakterze transgranicznym.

Przedmiot sygnalizowania w prawie polskim

Zakres przedmiotowy sygnalizowania w polskiej ustawie o ochronie sygnalistów zasadniczo odwzorowuje zamknięty katalog dziedzin wymienionych w dyrektywie 2019/1937, z poszerzeniem przedmiotu zgłoszeń na korupcję, naruszenia interesów finansowych Skarbu Państwa RP lub jednostki samorządu terytorialnego, a także naruszeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – występujących w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej (art. 3 ust. 1 u.o.s.). Pamiętać też należy, że ochrona przysługuje również osobom sygnalizującym naruszenia prawa wynikające z tzw. aktów sektorowych (art. 10 ust. 1 u.o.s.). Pozytywnie należy ocenić, że ochrona nie została zawężona do sytuacji, w których dana osoba zgłasza naruszenia określonych aktów prawa UE, ale również naruszenia prawa polskiego we wskazanych w katalogu dziedzinach, a także, że podmioty prawne prowadzące wewnętrzne procedury zgłoszeń są uprawnione do przyjmowania zgłoszeń w sprawie naruszeń obowiązujących w tym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych (art. 3 ust. 2 u.o.s.).

Nie oznacza to, że osoby zgłaszające naruszenia prawa niemieszczące się w powyższych dziedzinach są całkowicie pozbawione ochrony. Ochrona była już wcześniej gwarantowana osobom sygnalizującym naruszenia prawa zgodnie z orzecznictwem ETPC dotyczącym stosowania art. 10 EKPC jak również z orzecznictwem SN¹⁸⁸. Słabości tej ochrony były już wskazywane¹⁸⁹. Osoby zgłaszające naruszenia prawa niemieszczące się w zamkniętym katalogu dziedzin nie są sygnalistami w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów, a ochrona tych osób głównie odnosi się do trwałości stosunku pracy i wchodzi w grę *ex post* – kiedy z osobą, która dokonała zgłoszenia, zostaje rozwiązany stosunek pracy. Inaczej w odniesieniu do osób

¹⁸⁶ Dyrektywa 96/71/WE PE i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1-6.

¹⁸⁷ Dyrektywa PE i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24-32.

¹⁸⁸ Zob. np. D. Skupień, *Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law [w:] Whistleblowing – A Comparative Study*, red. G. Thüsing, G. Forst Cham Heidelberg 2016, s. 232-233.

¹⁸⁹ Zob. np. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*. Instytut Spraw Publicznych, 2012, s. 11-13, D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...*, s. 8.

zgłaszających naruszenia prawa niemieszczące się we wskazanych dziedzinach kształtują się zasady odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa¹⁹⁰.

Należy podkreślić, że ochrona przysługująca pracownikowi przed niekorzystnym traktowaniem bądź jakimikolwiek negatywnymi konsekwencjami w rezultacie skorzystania przez niego z przysługujących mu uprawnień z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy, w tym zasady równego traktowania, na podstawie art. 18^{3e} § 1 Kodeksu pracy oraz odpowiednio pracownikowi go wspierającemu, na podstawie art. 18^{3e} § 2 k.p.¹⁹¹, nie jest tożsama z ochroną przysługującą sygnaliście.

Z punktu widzenia ochrony sygnalistów podstawową słabością powyższego przepisu jest to, że dotyczy on tylko pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy¹⁹². Zaobserwowane naruszenia prawa pracy w środowisku, w którym pracują, mogą tymczasem zgłaszać osoby zatrudnione na innej podstawie prawnej aniżeli stosunek pracy, stażyści, wolontariusze, kontrahenci czy członkowie rad nadzorczych i im również powinna być zagwarantowana skuteczna ochrona. Poza tym, ochrona sygnalistów przed represjami jest tylko jednym z aspektów statusu sygnalisty. Objęcie zakresem podmiotowym ustawy o ochronie sygnalistów pozwala też na skuteczne skorzystanie z wewnętrznej bądź zewnętrznej procedury zgłaszania i daje gwarancję zachowania danych osobowych w poufności, ochronę przed konsekwencjami związanymi z ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, czy też prawo do skorzystania z nieodpłatnego doradztwa.

W konsekwencji powyższy przepis, w którym niekiedy upatruje się gwarancji ochrony zbliżonej do tej zapewnionej przez ustawę o ochronie sygnalistów¹⁹³ nie może być uznany za zadowalające rozwiązanie prawne z tego punktu widzenia. Za niewystarczający dla skutecznej ochrony osób zgłaszających naruszenia bhp należy też uznać, z tych samych względów, wskazywany w literaturze¹⁹⁴ art. 211 pkt 6 k.p. ustanawiający obowiązek pracownika niezwłocznego zawiadomienia przełożonego o zauważonym w zakładzie pracy wypadku albo zagrożeniu życia lub zdrowia ludzkiego oraz ostrzeżenia współpracowników, a także inne osoby znajdujące się w rejonie zagrożenia, o grożącym im niebezpieczeństwie.

Z punktu widzenia ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa nie jest też satysfakcjonujący system skarg do Państwowej Inspekcji Pracy. W szczególności w ramach tego systemu brak jest pełnej gwarancji poufności osoby wnoszącej skargę. PIP przysługuje margines uznaniowości co do wydania postanowienia o zachowaniu w tajemnicy danych osobowych

¹⁹⁰ Por. Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego...*, s. 8, Transparency International, *Building on the EU Directive for whistleblower protection...*, s.4.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423, 1661.

¹⁹² Zob. P. Koczur, *Komentarz do art. 18^{3e} [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, wyd. 6, Warszawa 2023.

¹⁹³ Zob. K. Walczak, *Ustawa o sygnalistach a problematyka ochrony pracy [w:] Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z problematyki prawa ochrony pracy*, red. D. Makowski, M. Kuba, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica, vol. 112, 2025, s. 76-77.

¹⁹⁴ Zob. Ł. Łaguna, *Status pracownika-sygnalisty w świetle Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii [w:] Prawo pracy. Między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa Profesora Jana Piątkowskiego*, red. J. Jaskulska, A. Napiórkowska, B. Rutkowska, Toruń 2024, s. 386-387.

tej osoby¹⁹⁵. W konsekwencji, wiele osób zgłasza skargi anonimowo czy wręcz pod fikcyjnymi danymi, co w licznych przypadkach uniemożliwia skuteczne podejmowanie działań kontrolnych przez PIP¹⁹⁶. Instytucja ta postuluje zatem poszerzenie przedmiotu sygnalizowania na sferę prawa pracy wskazując na słabości aktualnego systemu¹⁹⁷.

Należy też wskazać, że w sferze zatrudnienia przedmiotem sygnalizowania mogą być nie tylko naruszenia prawa pracy, ale i czyny zabronione, stypizowane w szczególności w Kodeksie karnym (rozdział XXVIII – Przepęstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową), czy też w takich aktach prawnych jak ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium RP¹⁹⁸, ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP¹⁹⁹, czy też ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁰⁰.

Skala naruszeń prawa w sferze zatrudnienia, w tym nielegalne zatrudnienie cudzoziemców w Polsce jest istotnym problemem²⁰¹. Tymczasem osoby zgłaszające takie naruszenia nie mają statusu sygnalisty. Poważnym mankamentem obecnie obowiązującej ustawy o ochronie sygnalistów jest też nieobjęcie jej zakresem osób informujących o poważnych przestępstwach, o których uzyskały wiedzę w kontekście związanym z pracą, takich jak na przykład przestępstwa przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, czy bezpieczeństwu powszechnemu bądź bezpieczeństwu w komunikacji. Paradoksem obecnie obowiązującej ustawy o ochronie sygnalistów jest, że gwarantuje ona na przykład ochronę osobom sygnalizującym czyny polegające na finansowaniu terroryzmu (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy), a pozostawia bez ochrony osoby informujące o okolicznościach dotyczących przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Uważam, że przedmiot sygnalizowania w polskiej ustawie o ochronie sygnalistów powinien obejmować naruszenia powszechnie obowiązującego prawa bez ich przypisania do określonych dziedzin²⁰². Aktualnie obowiązujący katalog dziedzin powinien mieć jedynie przykładowy charakter. Należy ponadto wpisać do niego, celem wskazania szczególnie nagannego charakteru tych czynów, przestępstwa i wykroczenia niemieszczące się w dziedzinach wymienionych w sposób wyraźny w powyższym katalogu, jak również działania i zaniechania stwa-

¹⁹⁵ Por. art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z 2025 r. poz. 321, 368, 620, 769.

¹⁹⁶ Zob. Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności*, 2024, Warszawa 2025, s. 23, <https://www.pip.gov.pl/onas/sprawozdania/sprawozdanie-pip-za-2024> (dostęp: 10.10.2025 r.).

¹⁹⁷ Państwowa Inspekcja Pracy, *Sygnaliści po roku funkcjonowania nowych przepisów*, 25.09.2025 <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/sygnalisci-po-roku-funkcjonowania-nowych-przepisow> (dostęp: 10.10.2025 r.)

¹⁹⁸ Dz.U.2025.621 z dnia 2025.05.12.

¹⁹⁹ t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1745, z 2025 r. poz. 621.

²⁰⁰ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773.

²⁰¹ G. Kowalczyk, *Nielegalne zatrudnianie cudzoziemców rośnie. PIP ujawnia szokujące praktyki firm*, 4.07.2025, <https://businessinsider.com.pl/praca/nielegalne-zatrudnianie-cudzoziemcow-rosnie-pip-ujawnia-shokujace-praktyki/45kxwqk> (dostęp: 10.10.2025 r.), Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności...*

²⁰² Szerzej na temat tego stanowiska zob. D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...*, s. 9.

rzające zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi oraz naruszenia w podmiotach prywatnych praw człowieka bądź zakazów wynikających z ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych²⁰³. Jednocześnie, należy wykluczyć z zakresu sygnalizowania naruszenia prawa, które dotyczą wyłącznie sporów interpersonalnych. Aby z kolei przeciwdziałać zgłaszaniu naruszeń prawa o znikomym znaczeniu, polski ustawodawca może na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 wprowadzić przepis, zgodnie z którym właściwy organ publiczny badający zgłoszenie, po dokonaniu należytej oceny, jest uprawniony do podjęcia decyzji o zamknięciu procedury ze względu na niewielką wagę danego zgłoszenia²⁰⁴.

Należy wskazać, że naruszenia prawa mają często transgraniczny charakter. Jako przykład można wskazać transgraniczny przemyt narkotyków, naruszenia prawa w transgranicznym przemieszczaniu odpadów czy naruszenia prawa pracy bądź prawa ubezpieczeń społecznych państwa, do którego jest delegowany pracownik. Wydaje się, że zgłoszenia naruszeń prawa obcego mogą mieć też istotne znaczenie z punktu widzenia systemu *compliance* w grupach przedsiębiorstw²⁰⁵.

W ramach wewnętrznych oraz zewnętrznych procedur sygnalizowania powinien być przewidziany obowiązek kierowania przez dany podmiot prawny czy organ publiczny prowadzący daną procedurę zgłoszeń prawa obcego do odpowiednich podmiotów bądź organów zewnętrznych ustanowionych w państwie, którego prawa dotyczy zgłoszenie²⁰⁶. Niemniej jednak, osoba, która dokonała zgłoszenia naruszenia prawa obcego również powinna być objęta ochroną jako sygnalista. W tym kontekście można inspirować się irlandzką ustawą *Protected Disclosures Act (2014)*²⁰⁷, w której przewidziano, że tzw. chronione zgłoszenia obejmują zgłoszenia istotnych informacji o czynach bezprawnych. Niezależnie od tego, czy miejsce, w którym wystąpiły, występują lub mogłyby wystąpić te czyny znajduje się w Irlandii, czy też poza tym państwem, jak również niezależnie od tego, czy prawem mającym zastosowanie do danego czynu bezprawnego jest prawo irlandzkie czy prawo innego państwa lub innego terytorium (art. 5 pkt 4).

Podsumowanie

Polskiego systemu ochrony sygnalistów nie można postrzegać wyłącznie przez pryzmat dyrektywy 2019/1937. Wspomniana dyrektywa określa zakres przedmiotowy sygnalizowania w celu zabezpieczenia interesów UE i niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Polski ustawodawca nie zapewnił ochrony osobom, które zgłaszają naruszenia prawa powszechnie obowiązującego niemieszczące się w zamkniętym katalogu dziedzin, choć eli-

²⁰³ Por. D. Skupień, *Zakres przedmiotowy...*, s. 9.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Por. Z. Hajn, D. Skupień, *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian*, Łódź 2021, s. 24 i 34.

²⁰⁶ Z. Hajn, D. Skupień, *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy...*, s. 38.

²⁰⁷ *Protected Disclosures Act 2014*, <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2014/act/14/revised/en/html> (dostęp: 10.10.2025).

minacja tych naruszeń również leży w interesie polskiego społeczeństwa. Obecnie dochodzi w Polsce do sytuacji, w której osoby informujące o naruszeniach prawa, często o poważnym czy przestępczym charakterze, mylnie uważają się za sygnalistów i tym samym narażają na niebezpieczeństwo odwetu. Usunięcie tej niekorzystnej sytuacji może nastąpić tylko poprzez otwarcie zamkniętego katalogu dziedzin sygnalizowania i stworzenie spójnego systemu ochrony, uwzględniającego zarówno interesy UE jak i interes krajowy. Jak wskazano, należy jednak opowiedzieć się za wyłączeniem z procedur sygnalizowania spraw o wyłącznie interpersonalnym charakterze oraz za umożliwieniem organom zewnętrznym niepodjęmowania działań następczych w przypadku zgłoszeń dotyczących naruszeń o nieistotnym, marginalnym znaczeniu. Ponadto, należy udoskonalić przepisy dotyczące zgłoszeń naruszeń prawa obcego, poprzez zapewnienie ochrony przed represjami osobom zgłaszającym te naruszenia i wzmocnienie współpracy polskich organów publicznych z odpowiednimi organami państw UE w zakresie rozpatrywania tych zgłoszeń.

Dagmara Skupień – doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, zatrudniona na Wydziale Prawa i Administracji w Katedrze Europejskiego, Międzynarodowego i Zbiorowego Prawa Pracy, adwokat. Autorka monografii i artykułów naukowych dotyczących prawa pracy i prawa Unii Europejskiej wydanych w Polsce i za granicą. Prelegentka na międzynarodowych i krajowych kongresach i konferencjach. Koordynatorka projektów naukowych, w tym grantu wyszehradzkiego „Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii” – WhistlePro (2020-2021). Członkini stowarzyszona i przewodnicząca komitetu polskiego Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego (AIDC-IACL); ORCID 0000-0003-3620-5377

Rozdział VIII

Ustawa o ochronie sygnalistów z perspektywy związków zawodowych

Anna Reda-Ciszewska

Wprowadzenie

W dniu 14 czerwca 2024 r. została uchwalona ustawa o ochronie sygnalistów, która wdraża w Polsce dyrektywę 2019/1937. Celem tej dyrektywy jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (art. 1 dyrektywy 2019/1937). Proces implementacji dyrektywy wzbudził w Polsce wiele wątpliwości, a prace nad ustawą okazały się niezwykle długotrwałe. Mimo różnych przeszkód ustawa weszła w życie i można oceniać jej stosowanie z różnych perspektyw. W artykule skupiona zostanie uwaga na ocenie rozwiązań ustawy z perspektywy związków zawodowych.

Rola związków zawodowych w obszarze sygnalizowania naruszeń prawa

W literaturze zauważa się, że związki zawodowe i inne przedstawicielstwa pracownicze mają istotną rolę do odegrania w obszarze sygnalizowania naruszeń prawa (whistleblowingu). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych²⁰⁸ związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy powołaną do reprezentowania i ochrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związek zawodowy jako jeden z podmiotów wskazanych w art. 59 Konstytucji RP, odgrywa szczególną rolę w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy²⁰⁹. Związki zawodowe dysponują silniejszą pozycją negocjacyjną w porównaniu z pojedynczym pracownikiem. Natomiast podejmowanie przez związki zawodowe roli zbiorowego sygnalisty

²⁰⁸ Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U z 2025 r., poz. 440 t.j. dalej ustawa o związkach zawodowych.

²⁰⁹ Wyrok TK z 2.6.2015 r., K 1/13.

pozwalaloby uchronić pracowników przed ryzykiem działań odwetowych ze strony pracodawcy oraz współpracowników²¹⁰.

Związki zawodowe pełnią w zakładzie pracy funkcję kontrolną. Przepisy ustawy o związkach zawodowych przewidują instrumenty w zakresie realizacji uprawnień kontrolnych związków zawodowych, a zaliczyć do nich można art. 23 ust. 2, art. 29 ustawy o związkach zawodowych oraz przepisy o społecznej inspekcji pracy²¹¹. Uprawnień kontrolnych dotyczy także art. 8 ustawy o związkach zawodowych, ustawodawca nie wskazuje jednak konkretnych czynności, które podjąć może organizacja związkowa w celu realizacji działań kontrolnych. Jedynie art. 29 ustawy o związkach zawodowych upoważnia zakładową organizację związkową do podjęcia szczególnych działań kontrolnych.

Należy zauważyć, że w dyrektywie 2019/1937 podkreśla się znaczenie zgłaszania naruszeń prawa w ramach organizacji. Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej albo utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego (motyw 1 dyrektywy 2019/1937). Zgłoszenia wewnętrzne są najlepszym sposobem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego (motyw 33 dyrektywy 2019/1937). Dlatego też co do zasady osoby dokonujące zgłoszenia powinny być zachęcane do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń i dokonywania zgłoszeń swojemu pracodawcy, jeżeli mogą z takich kanałów korzystać i rozsądnie oczekiwać, że zgłoszenie dokonane w taki sposób odniesie skutek (motyw 49 dyrektywy 2019/1937). Dlatego tak istotne jest włączenie związków zawodowych działających w zakładzie pracy w procedurę zgłoszeń wewnętrznych. Także w literaturze w przypadku państw, w których ochrona sygnalistów funkcjonuje dłużej niż w prawie polskim, zwraca się uwagę na rolę związków zawodowych²¹².

Realizowanie uprawnień kontrolnych przez związki zawodowe jest jednak uznawane w Polsce za utrudnione z uwagi na brak szczegółowej regulacji w tym zakresie²¹³. Przykłady katastrof w zakładach górniczych czy też katastrof kolejowych z ostatnich lat, mimo silnej pozycji związków zawodowych w sektorze wydobywczym, wskazują na ich niedostateczne możliwości w zakresie informowania o istotnych nieprawidłowościach, zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu osób zatrudnionych. Mimo że związki zawodowe alarmowały o zaniedbaniach infrastruktury mogących zagrażać bezpieczeństwu, siła nacisku tych alarmujących sy-

²¹⁰ P. Galec, *Związek zawodowy jako sygnalista grupowy* [w:] *Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacjach jako realizacja celów dyrektywy o ochronie sygnalistów. Raport z badań, dobre praktyki, rekomendacje dla działań na poziomie krajowym*, Dörre-Kolasa D., Galec P., Warchał M., Fundacja im. Friedricha Eberta – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2023, s. 95.

²¹¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, Dz.U. z 2015 r. poz. 567 t.j.

²¹² Zob. A. Phillips, *How might trade unions use their voice to engage in the whistleblowing process?* [w:] *Selected Papers from the International Whistleblowing Research Network Conference*, Lewis, D. and Vandekerckhove, W. (eds.) Oslo 2017. International Whistleblowing Research Network, s. 91-104.; D. Lewis, David, W. Vandekerckhove. *Trade unions and the whistleblowing process in the UK: An opportunity for strategic expansion?*, Journal of Business Ethics 148.4 (2018), s. 835-845; A. Phillips, *Exploring Trade Unions as a Support for Whistleblowers*, Springer Books, in: Meghan Van Portfliet & Arron Phillips (ed.), *Whistleblowing Policy and Practice*, 2025 Volume II, chapter 0, s. 117-134.

²¹³ M. Włodarczyk [w:] *System prawa pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy, Warszawa 2014, s. 251.

gnałów nie była na tyle duża, aby zapobiec w praktyce tym katastrofom²¹⁴. Warto przyjrzeć się niektórym rozwiązaniom w ustawie o ochronie sygnalistów właśnie z perspektywy związków zawodowych i ocenić jej rozwiązania pod tym kątem.

Prawo pracy jako obszar zgłoszeń sygnalnych

Zacząć należy od katalogu obszarów prawa, których naruszenie jest objęte ustawą o ochronie sygnalistów. W art. 3 ust. 1 u.o.s. wskazano obszary prawa, których naruszenie skutkować będzie udzieleniem ochrony sygnaliście. Polski ustawodawca, zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 2019/1937, rozszerzył katalog spraw, które mogą być przedmiotem zgłoszenia w stosunku do minimalnych wymogów m.in. o korupcję, interesy finansowe Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej i niezwiązane z dziedzinami wskazanymi w dyrektywie²¹⁵. Zauważa się, że zawarty w ustawie o ochronie sygnalistów katalog naruszeń prawa jest zasadniczo ograniczony do naruszeń należących do dziedzin enumeratywnie określonych w dyrektywie 2019/1937, a jego poszerzenie nastąpiło jedynie w niewielkim zakresie²¹⁶.

Prawo pracy nie znalazło się w katalogu określonym w ustawie o ochronie sygnalistów. Pozostawiono jednak podmiotom prawnym możliwość rozszerzenia katalogu naruszeń w regulacjach wewnętrznych. Prawo pracy może być potraktowane jako dziedzina „opcjonalna”²¹⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.o.s., podmiot prawny może w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych przewidzieć możliwość sygnalizowania naruszeń dotyczących obowiązujących w nim regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, pod warunkiem, że zostały one ustanowione na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i są z nimi zgodne²¹⁸. Poszerzenie tego katalogu przez podmiot prawny nie uprawnia jednak sygnalistów do dokonania zgłoszenia zewnętrznego czy ujawnienia publicznego i podlegania ochronie przysługującej sygnalistom. Natomiast do takich zgłoszeń stosuje się przepisy karne²¹⁹.

Podczas prac legislacyjnych najwięcej kontrowersji wzbudzało prawo pracy jako obszar prawa, którego naruszenie miałyby zostać objęte przepisami ustawy o ochronie sygnalistów. Projekt ustawy przewidywał wstępnie obszerniejszy zakres przedmiotowy ustawy. W uzasad-

²¹⁴ H. Szewczyk, *Rola związków zawodowych we wspieraniu whistleblowingu w zakładzie pracy* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga, Warszawa 2022.

²¹⁵ J. Hajn, M. Sudół [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka, Warszawa 2025, art. 3.

²¹⁶ D. Skupień, *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 5/2025 s. 4; J. Bednarski [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela, wyd. 1, 2025. Komentarz do art. 3.

²¹⁷ P. Cisek, M. Stanecki, *Regulacje „pracownicze” jako tematyka procedury zgłoszeniowej* [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak 2024.

²¹⁸ B. Baran-Wesołowska, J. Byrski, K. Dobosz, M. Florczak-Wątor, A. Jaworowicz-Rudolf, D. Juszka, Ł. Łaguna, A. Makowiec, K. Michalak, P. Podrecki, M. Tchórzewski [w:] *Ochrona sygnalistów*, op. cit., art. 3.

²¹⁹ J. Bednarski [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów*, op. cit., art. 3.

nieniu do projektu wskazywano, że rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o prawo pracy jest zasadne z uwagi na liczbę skarg wpływających do Państwowej Inspekcji Pracy²²⁰.

W ramach procesu opiniowania projektu i prac legislacyjnych nad ustawą ścierały się dwa poglądy. Z jednej strony związki zawodowe wskazywały na konieczność objęcia zakresem ustawy chociażby obszaru bezpiecznych i higienicznych warunków pracy²²¹. Z drugiej strony wątpliwości, w związku z rozszerzeniem katalogu naruszeń, zgłosiła Główna Inspekcja Pracy wskazując, że pojęcie prawa pracy jest terminem dosyć obszernym, obejmującym zgodnie z art. 9 k.p. nie tylko źródła prawa pracy powszechnie obowiązującego, ale także autonomiczne źródła prawa pracy tj. układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty. Ponadto, podkreślano, że sprawy wpływające do Państwowej Inspekcji Pracy mają charakter indywidualny, a dyrektywa wskazuje na konieczność zgłaszania naruszeń ze względu na ochronę interesu publicznego²²². Negatywne stanowisko wyraziły także organizacje pracodawców wskazując, że prawo pracy nie powinno znaleźć się w katalogu w art. 3 ust. 1 u.o.s., chociażby z uwagi na ryzyko zgłaszania naruszeń dotyczących spraw z zakresu indywidualnych sporów pracowników z pracodawcą czy innymi pracownikami²²³.

W procesie legislacyjnym Senat podjął uchwałę o usunięciu prawa pracy z katalogu naruszeń prawa, które mogą zostać zgłoszone lub ujawnione publicznie przez sygnalistę. Senatorowie wzięli pod uwagę okoliczność, że dyrektywa 2019/1937 nie wymienia prawa pracy w zestawieniu dziedzin, których naruszenie musi być objęte procedurą zgłoszenia w trybie przepisów o ochronie sygnalistów. W uchwale Senatu można przeczytać, że unijne prawo pracy, w tym również kodeks pracy, zawiera szereg gwarancji chroniących pracownika ujawniającego naruszenie prawa, a także osobę mu pomagającą, przed samowolą pracodawcy, choćby art. 18^{3e} k.p. stanowiący, że skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy, nie może być podstawą jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych dla niego konsekwencji²²⁴. Do stanowiska Senatu przychylił się Sejm i ostatecznie prawo pracy nie znalazło się w katalogu przewidzianym w art. 3 ust. 1 u.o.s.

Nad oceną ostatecznego kształtu katalogu z art. 3 ust. 1 u.o.s. toczą się nadal dyskusje i wyrażane są odmienne poglądy. W literaturze można odnaleźć zarówno zwolenników objęcia prawa pracy katalogiem art. 3 ust. 1 u.o.s., jak i przeciwników tego stanowiska. Zauważa się, że wyłącznie od państwa członkowskiego zależała decyzja o rozszerzeniu zakresu stosowa-

²²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy, Druk sejmowy nr 317. X kadencja Sejmu.

²²¹ Zob. Decyzja Prezydium KK nr 52/24 ws. opinii o projekcie ustawy o ochronie sygnalistów (UC1) <https://www.solidarnosc.org.pl/dok/2024/04/10/decyzja-prezydium-kk-nr-52-24-ws-opinii-o-projekcie-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-uc1/> dostęp z dnia 15.09.2025 r. Opinia OPZZ z dnia 29 maja 2024 r. <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317> (dostęp: 15.09.2025 r.).

²²² Pismo Głównej Inspekcji Pracy z dnia 14.05.2024 r. Zob. dokumenty pod drukiem sejmowym nr 317, dostępne na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>.

²²³ Konfederacja Lewiatan, *Sygnalista nie zgłosi naruszeń z zakresu prawa pracy*, 14 czerwca 2024, <https://lewiatan.org/sygnalista-nie-zglosi-naruszen-z-zakresu-prawa-pracy/> (dostęp: 15.09.2025 r.).

²²⁴ Uchwała Senatu w sprawie ustawy o ochronie sygnalistów, Druk nr 427, X kadencja Sejmu, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=427>.

nia przepisów krajowych implementujących dyrektywę na inne dziedziny. Dyrektywa została w państwach członkowskich różnie implementowana. Niektóre państwa pominęły prawo pracy, w innych objęto naruszenia praw pracowniczych katalogiem regulacjami dotyczącymi ochrony sygnalistów. Szeroko zakres przedmiotowy sygnalizowania jest określony zwłaszcza w tych państwach, w których już przed przyjęciem dyrektywy 2019/1937 obowiązywały ustawy dotyczące ochrony sygnalistów, wymagające jedynie ich dostosowania do wymagań dyrektywy (np. Irlandia, Francja, Słowacja, Węgry)²²⁵.

Przeciwnicy objęcia prawa pracy ustawą o ochronie sygnalistów zwracają uwagę na to, że rozszerzenie katalogu naruszeń powinno mieć miejsce wyłącznie przez wzgląd na ważny interes publiczny²²⁶. Jak wskazuje motyw 1 preambuły dyrektywy 2019/1937, zgłoszeniom lub ujawnieniom publicznym mają podlegać działania szkodliwe dla interesu publicznego, które mogą zostać w sposób wcześniejszy i łatwiejszy zauważone przez sygnalistów, jako osoby związane z organizacją. Tym samym, zgodnie ze wskazanym motywem dyrektywy 2019/1937 sygnaliści odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego, a w ramach ustawy zgłoszeniom i ujawnieniom publicznym podlegać powinny takie czyny, które wywołują skutek niejako „na zewnątrz” organizacji, a nie – jak ma to miejsce w przypadku naruszeń prawa pracy – „do wewnątrz”²²⁷.

Pada także argument, zgodnie z którym, do zgłaszania i badania naruszeń prawa pracy przewidziane są odrębne procedury oraz odrębne organy publiczne, a ogólne włączenie do zakresu stosowania ustawy naruszenia praw pracowników mogłoby rodzić obawy w zakresie podważenia sensu istnienia innych procedur i odpowiednich trybów postępowania i nie spowoduje przeciążenia kanałów zgłoszeń (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), a także nie przyczyni się do osłabienia roli związków zawodowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy²²⁸. Ustawodawca europejski zdaje sobie sprawę, że również w dziedzinie prawa pracy mogą zachodzić nieprawidłowości, jednakże zakłada on, że można im zapobiegać za pomocą innych mechanizmów niż procedury sygnalizowania²²⁹.

Wątpliwości budzi także zakres pojęcia prawo pracy. Zgodnie z art. 9 k.p. prawo pracy to przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy

²²⁵ D. Skupień, *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 5/2025 s. 4 i nast.

²²⁶ D. Dorre-Kolasa, *Model prawnej ochrony sygnalistów, dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i prowadzenia postępowań wewnętrznych wynikający z dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, [w:] *Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacjach jako realizacja celów dyrektywy o ochronie sygnalistów. Raport z badań, dobre praktyki, rekomendacje dla działań na poziomie krajowym*, red. Dörre-Kolasa D., Galec P., Warchał M., Fundacja im. Friedricha Eberta – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2023, s. 60.

²²⁷ P. Nowak [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025, art. 3.

²²⁸ J. Hajn, M. Sudół [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka, Warszawa 2025, art. 3.

²²⁹ K. Walczak, *Ustawa o sygnalistach a problematyka ochrony pracy*, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 112, 2025, s. 76.

i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Zatem pojęciem prawo pracy objęte zostały inne tylko akty powszechnie obowiązujące, ale i autonomiczne źródła prawa pracy. Gdyby w art. 3 u.o.s. zostało uwzględnione prawo pracy to naruszenia nie tylko powszechnie obowiązującego prawa mogłyby być zgłaszane w procedurze sygnalnej, ale również naruszenia autonomicznego prawa pracy.

Można także odnotować poglądy, w świetle których jednak niektóre naruszenia z zakresu prawa pracy powinny stać się przedmiotem katalogu z art. 3 u.o.s. Jak się wskazuje naruszenie indywidualnych warunków pracy nawet konkretnego pracownika może skutkować systemowym naruszeniem takich zasad także w stosunku do innych osób²³⁰. Niektórzy uznają, że uzasadnione byłoby zatem dopuszczenie przynajmniej zgłoszeń dotyczących selektywnych naruszeń praw pracowniczych, np. odnoszących się do zagrożeń życia i zdrowia pracowników, oraz naruszeń mających charakter przestępstw i wykroczeń przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Taka regulacja byłaby już celowa z uwagi na ochronę interesu publicznego, ponieważ wskazane obszary mogą obejmować systemowe naruszenia praw pracowników, a ponadto dyrektywa przewiduje znacznie silniejszą ochronę sygnalistów niż ochrona pracowników i ich przedstawicieli na gruncie art. 11 dyrektywy Rady 89/391/EWG z 12.06.1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy²³¹.

Dodać należy, że pojęcie interesu publicznego nie powinno być przeszkodą dla rozszerzenia katalogu zawartego w ustawie. W procesie transpozycji dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego istotne jest przestrzeganie ograniczeń wynikających z klauzuli korzystności, z której w szczególności wynika niedopuszczalność uzależnienia ochrony sygnalistów od wyniku testu interesu publicznego. Dyrektywa 2019/1937 zachęca również państwa członkowskie do rozszerzenia przedmiotowego zakresu ochrony sygnalistów a rozszerzenie będzie istotne także dla interesu publicznego, ponieważ za uzasadniony należy uznać wniosek, że im szerszy i jaśniej określony jest przedmiotowy zakres ochrony sygnalistów, tym szersza i pełniejsza jest ochrona interesu publicznego²³².

Możliwe byłoby odnalezienie kompromisowego rozwiązania. Z jednej strony, sygnaliści powinni móc zgłaszać poważne naruszenia z obszaru bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Z drugiej strony, naruszenia prawa pracy mogłyby być rozumiane zbyt obszernie, a zbyt szerokie otwarcie katalogu zgłoszeń mogłoby sparaliżować funkcjonowanie systemu i podmiotu prawnego, podczas gdy pracownicy mogą zgłaszać takie naruszenia prawa choćby do PIP czy np. zgodnie z polityką antymobbingową, jeżeli taka została ustanowiona w organizacji²³³.

²³⁰ D. Tokarczyk [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, E. Rutkowska, D. Tokarczyk, LEX/el. 2024, art. 3.

²³¹ J. Hajn, M. Sudoł [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka, Warszawa 2025, art. 3.

²³² Z. Hajn, *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023, nr 9, s. 4-11.

²³³ J. Bednarski [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela wyd. 1, 2025, art. 3.

Uprawnienia konsultacyjne związków zawodowych w ustawie o ochronie sygnalistów

W ustawie zdecydowano o wprowadzeniu zobowiązania podmiotów prawnych do skonsultowania procedury zgłoszeń wewnętrznych z partnerami społecznymi. Takie zobowiązanie ma swoje źródło w dyrektywie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe.

Z art. 24 ust. 1 u.o.s. wynika, że podmiot prawny ustala procedurę zgłoszeń wewnętrznych po konsultacjach z: 1) zakładową organizacją związkową albo zakładowymi organizacjami związkowymi, jeżeli w podmiocie prawnym działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, albo 2) przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego, wyłonionymi w trybie przyjętym w podmiocie prawnym, jeżeli nie działa w nim zakładowa organizacja związkowa.

W uzasadnienia do projektu ustawy o ochronie sygnalistów możemy przeczytać, że konsultacje stanowią wyraz gwarancji ochrony pracowników i innych sygnalistów przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z dokonanymi przez nich zgłoszeniami²³⁴. Jak się jednak zauważa w literaturze ustalenie procedury powinno jednak pozostać niezależne od obowiązków ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi²³⁵.

Analizując rozwiązanie ustawowe należy w pierwszej kolejności wyjaśnić pojęcie konsultacji, a następnie pojęcie podmiotów uprawnionych do konsultacji, a także kwestię charakteru prawnego dokumentu określanego mianem procedury zgłoszeń wewnętrznych. Ustawa posługuje się pojęciem konsultacji, a nie uzgodnienia. Procedura zgłoszeń wewnętrznych to dokument, który podlega konsultacji ze stroną społeczną. W przypadku konsultacji nie jest istotny ich wynik, a samo konsultowanie dokumentu ze wskazanymi w ustawie podmiotami. W literaturze zauważa się, że konsultacja ma inny wymiar niż uzgodnienie, co oznacza, że nawet przy negatywnym stanowisku organizacji związkowych albo przedstawicieli osób świadczących pracę, w odniesieniu do treści procedury zgłoszeń wewnętrznych, podmiot prawa może skutecznie zarządzić jej obowiązywanie, z zastrzeżeniem, że jej treść spełnia wymogi określone w ustawie²³⁶. Podmiot prawny wprowadzający procedurę zgłoszeń wewnętrznych musi wysłuchać strony społecznej, ale to on podejmuje decyzję o wprowadzeniu lub odrzuceniu ewentualnych zmian do projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych, proponowanych przez związki zawodowe czy przedstawicieli pracowników²³⁷.

²³⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy, Druk sejmowy 317, X kadencja Sejmu.

²³⁵ M. Sudol [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka, Warszawa 2025, art. 24.

²³⁶ M. Grześków, M. Lekston [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska, Warszawa 2025, art. 24.

²³⁷ E. Rutkowska [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, D. Tokarczyk, E. Rutkowska LEX/el. 2024, art. 24.

O ile wynik konsultacji nie wiąże podmiotu prawnego, o tyle ustawodawca przewiduje konsekwencje nieprzeprowadzenia konsultacji. Brak skierowania projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych do konsultacji ze stroną społeczną naraża podmiot prawny na odpowiedzialność karną za wykroczenie z art. 58 u.o.s. tj. za ustanowienie jej z istotnym naruszeniem wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów wymogów²³⁸.

Pierwszeństwo w zakresie konsultacji zostało przyznane organizacjom związkowym. Jeżeli w podmiocie prawnym działa jedna lub kilka organizacji związkowych to podmiot prawny ma obowiązek skonsultowania dokumentu z nimi. W przypadku, w którym w podmiocie prawnym działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, obowiązek konsultacyjny odnosi się do każdej z nich. Pracodawca powinien skonsultować procedurę z wszystkimi działającymi u niego organizacjami szczebla zakładowego²³⁹. Ustawodawca nie przesądził, czy konsultacje powinny być prowadzone odrębnie z każdą z tych organizacji, czy też mechanizm ten może obejmować wszystkie zakładowe organizacje związkowe łącznie. Obydwie sytuacje są możliwe i to od podmiotu prawnego będzie zależał wybór jednej z nich²⁴⁰. Bez znaczenia jest tutaj okoliczność, czy jedna lub większa liczba organizacji posiada przymiot reprezentatywności zgodnie z art. 25³ ustawy o związkach zawodowych²⁴¹.

Należy zgodzić się z poglądem, iż uprawnienie konsultacji nie przysługuje działającej w podmiocie prawnym radzie pracowników – gdyby taka była intencja ustawodawcy – niezbędne byłoby wskazanie takiego uprawnienia w odpowiedniej ustawie regulującej jej kompetencje²⁴². Choć wyrażany jest także pogląd odmienny, według którego, w niektórych zakładach pracy rolę przedstawicieli pracowników może pełnić rada pracowników lub rada pracownicza²⁴³.

W razie braku związków zawodowych podmiot prawny powinien skonsultować dokument z przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego. W przypadku braku przedstawiciela pracowników u danego pracodawcy powstanie konieczność jego powołania. Osoby będące przedstawicielami nie mogą zostać wyznaczone przez podmiot prawny. Można przeprowadzić w celu ich wyłonienia wybory (głosowanie tradycyjne lub mailowe albo za pomocą wewnętrznej strony internetowej). W uzasadnieniu do projektu ustawy można przeczytać, że dotychczasowi przedstawiciele pracowników mogą być stroną konsultacji w sprawie ustalania procedur wewnętrznych²⁴⁴. Możliwe jest przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami wybranymi wcześniej do innych celów (jak np. ZFŚS, wpro-

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ D. Dörre-Kolasa [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski wyd. 1, 2024, art. 24, Nb 2.

²⁴⁰ M. Grześków, M. Lekston [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska Warszawa 2025, art. 24.

²⁴¹ P. Strumiński [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański wyd. 1, 2025, art. 24.

²⁴² W. Papuciewicz, P. Wiczorek [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela wyd. 1, 2025, art. 24.

²⁴³ E. Rutkowska [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, D. Tokarczyk, E. Rutkowska, LEX/el. 2024, art. 24.

²⁴⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 48.

wadzenie ruchomych rozkładów czasu pracy czy wybór instytucji zarządzającej PPK). W tym ostatnim przypadku osoby zatrudnione musiałyby jednak wprost wyrazić zgodę na reprezentowanie ich przez tych przedstawicieli także w sprawach związanych z przyjęciem regulaminu zgłoszeń wewnętrznych. Reprezentacja wyłoniona ściśle do celów związanych z PPK została umocowana jedynie do wyłonienia instytucji finansowej, z którą zostać miała zawarta umowa o zarządzanie PPK. Osoby te nie są automatycznie umocowane do reprezentowania w innych sprawach, w których przepisy narzucają obowiązek zawarcia porozumienia lub konsultacji z przedstawicielami osób świadczących pracę²⁴⁵.

Ustawodawca wydaje się nie dostrzegać pozorności dialogu społecznego prowadzonego z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy, jeśli u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa. Konsultacje prowadzone z przedstawicielstwem pracowniczym należy uznać za rozwiązanie wadliwe i sprzeczne z unormowaniami międzynarodowymi tj. z konwencją nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Instytucja przedstawicieli pracowniczych *ad hoc* nasuwa wiele problemów prawnych sygnalizowanych w literaturze prawa pracy. Wspomnieć wypada chociażby o braku uregulowania szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy przedstawicieli *ad hoc*²⁴⁶. Ustawodawca powinien wprowadzić chociaż minimalne uregulowanie prawne w zakresie statusu przedstawicielstw pracowniczych. W literaturze zauważa się, że pełnienie funkcji przedstawiciela należy uznać za wykonywanie funkcji społecznej²⁴⁷. Nie ma przeciwskażeń, aby podmiot prawny ustalając tryb wyłaniania przedstawicieli osób świadczących pracę na jego rzecz, wprowadził określone wymogi w zakresie biernego i czynnego prawa wyborczego, np. w postaci określonego minimalnego okresu świadczenia pracy na jego rzecz przez osoby niebędące pracownikami²⁴⁸.

Konsultacje trwają nie krócej niż 5 dni i nie dłużej niż 10 dni od dnia przedstawienia przez podmiot prawny projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych (art. 24 ust. 4 u.o.s.). Ustawa o ochronie sygnalistów w art. 24 ust. 4 określa termin na przeprowadzenie konsultacji. Podmiot prawny przedstawia odpowiednim partnerom społecznym projekt procedury zgłoszeń wewnętrznych, zaś dzień, w którym projekt został przedstawiony, rozpoczyna bieg terminu na prowadzenie konsultacji, które nie mogą trwać krócej niż pięć dni i nie dłużej niż dziesięć dni od dnia przedstawienia projektu. Powyższe oznacza, że podmiot prawny może samodzielnie wskazać w celu sprawnego ustalenia i ogłoszenia procedury termin minimum pięciu dni na prowadzenie konsultacji. Jeżeli strona społeczna nie wyrazi swojego stanowiska w wyznaczonym przez podmiot prawny terminie, nie krótszym niż pięć dni, podmiot prawny może samodzielnie ustanowić procedurę, uznając, że podjął próbę konsultacji z partnerami społecznymi.

²⁴⁵ Tak M. Rotkiewicz, *Procedura zgłoszeń wewnętrznych* [w:] *Dokumentacja kadrowo-płacowa w instytucjach kultury*, A. Kopyś, M. Rotkiewicz, 2024.

²⁴⁶ Zob. J. Wrątny [w:] *System Prawa Pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, pkt 13.8, Warszawa 2014.

²⁴⁷ P. Strumiński [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański wyd. 1, 2025, art. 24.

²⁴⁸ D. Dörre-Kolasa [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski wyd. 1, 2024, art. 24, Nb 2.

W takim wypadku nie ma konieczności ponawiania prób konsultacji „do skutku”²⁴⁹. Należy przyjąć, że jeśli ustawodawca nie doprecyzował, że mowa o dniach roboczych, konsultacje powinny odbyć się między 5. a 10. dniem kalendarzowym od dnia przedstawienia przez podmiot prawny projektu procedury zgłoszeń wewnętrznych²⁵⁰.

Z brzmienia art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów wynika, że zbiorczym określeniem „procedura zgłoszeń wewnętrznych” objęte będą zarówno regulacje dotyczące dokonywania i przyjmowania zgłoszeń naruszeń prawa, jak również podejmowania działań następczych²⁵¹. Zauważa się, że nie jest to źródło prawa pracy, ponieważ przepis art. 9 k.p. nadaje normatywny charakter zakładowemu prawu pracy (tj. układom zbiorowym pracy, innym porozumieniom zbiorowym, regulaminom i statutom) pod warunkiem zaliczenia ich do danej grupy aktów po zaistnieniu dwóch warunków: merytorycznego (określenia praw i obowiązków stron stosunku pracy) oraz formalnego (oparcia na ustawie)²⁵². Przyjmuje się jednak, że procedura jest źródłem praw i obowiązków, zarówno organów zakładowych przyjmujących zgłoszenia oraz wykonujących działania następcze, w tym postępowania wyjaśniające, jak i sygnalistów i innych osób zaangażowanych w dokonanie zgłoszenia i dokonywanie działań następczych²⁵³.

Uwagi końcowe

Biorąc pod uwagę kształt rozwiązań ustawy o ochronie sygnalistów należy dojść do przekonania, że rola związków zawodowych została zmarginalizowana. Oczywiście w dokumencie dotyczącym procedury zgłoszeń wewnętrznych związki zawodowe mogą zostać włączone w procesy wewnętrzne, a także prawo pracy może zostać objęte procedurą zgłoszeń sygnalnych decyzją podmiotu prawnego. Natomiast sam ustawodawca zachowywał się podczas procesu legislacyjnego w sposób nieracjonalny z jednej strony próbując objąć ustawą o ochronie sygnalistów prawo pracy, a z drugiej strony wprowadzając nieznaną i iluzoryczną procedurę konsultacji wewnętrznego dokumentu odnoszącego się do zgłoszeń wewnętrznych.

W ustawie nie zdecydowano się na objęcie procedurą zgłoszeń sygnalnych obszaru prawa pracy lub chociażby niektórych z zagadnień z zakresu prawa pracy, jak ochrona życia i zdrowia pracowników. W mojej ocenie ustawodawca powinien jednak rozważyć objęcie ustawą o ochronie sygnalistów pewnego katalogu spraw z zakresu prawa pracy. Zmiana katalogu z art. 3 u.o.s. będzie możliwa z uwagi na to, że Komisja Europejska na podstawie art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 będzie mogła podjąć decyzję o rozszerzeniu zakresu stosowania dyrektywy na dziedziny, a w szczególności wymienia się poprawę środowiska pracy w celu ochrony

²⁴⁹ M. Sudół [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka Warszawa 2025, art. 24.

²⁵⁰ W. Papucewicz, P. Wieczorek [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela wyd. 1, 2025, art. 24.

²⁵¹ D. Dörre-Kolasa [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Ryłski wyd. 1, 2024, art. 24, Nb 2.

²⁵² M. Grześków, M. Lekston [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska Warszawa 2025, art. 24.

²⁵³ P. Strumiński [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025, art. 24, Nb 1.

zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy. Niewykluczone więc, że zakres dyrektywy zostanie rozszerzony, a w konsekwencji także zakres prawa krajowego ulegnie zmianie.

Mankamentem ustawy jest także zbyt krótki termin przewidziany w art. 24 ust. 4 u.o.s. w postaci od 5 do 10 dni konsultacji dokumentu przyjmowanego w podmiotach prawnych. Jest to zdecydowanie zbyt krótki czas, aby zapoznać się z nierzadko obszernym i skomplikowanym dokumentem oraz zgłosić do niego uwagi przez stronę związkową. Ponadto, ustawodawca zastosował dotychczas nieznaną w przepisach prawa formę konsultacji. W przepisach przewidujących konsultację pracodawcy z organizacją związkową ustawodawca przewiduje 30 dni. Rola związków zawodowych została więc z niezrozumiałych względów znacznie ograniczona w ustawie o ochronie sygnalistów.

Anna Reda-Ciszewska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; ORCID: 0000-0001-8727-2399

Rozdział IX

Zespół do spraw Sygnalistów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Opracowała: Barbara Jończyk

Wstęp

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928; dalej: ustawa o ochronie sygnalistów, u.o.s.)²⁵⁴ stanowi implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku, która to ustanowiła wspólne dla krajów członkowskich zasady ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Wyrażną decyzją ustawodawcy przepisy dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, w tym te, które określiły kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, weszły w życie 25 grudnia 2024 roku.

Podstawowym zadaniem RPO wynikającym z ustawy jest przyjmowanie, wstępna weryfikacja i przekazywanie właściwym organom publicznym zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów o naruszeniach prawa w dziedzinach objętych ustawą. Rzecznik przyjął procedurę określającą m.in. zasady przyjmowania przez RPO zgłoszeń zewnętrznych, wstępnej weryfikacji i przekazywania zgłoszeń zewnętrznych właściwemu organowi publicznemu, a także tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo. Została ona opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej RPO²⁵⁵.

Ponadto, RPO udziela porad m.in. na temat praw i środków ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie zewnętrzne. Porady udzielane są sygnalistom, osobom pomagającym w dokonaniu zgłoszenia, osobom powiązanym z sygnalistą, osobom prawnym lub innym jednostkom organizacyjnym pomagającym sygnaliście lub z nim powiązanym. Prawo do uzyskania informacji i porad o przysługujących jej środkach ochrony prawnej ma również osoba, której dotyczy zgłoszenie sygnalisty. Do zadań RPO należy także sporządzanie za dany rok kalendarzowy sprawozdań dla Sejmu i Senatu oraz Komisji Europejskiej, zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych na podstawie sprawozdań przesłanych przez organy publiczne.

²⁵⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000928> (dostęp 6.03.2026).

²⁵⁵ Zarządzenie nr 67/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18-12-2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarzadzenie_67_2024_RPO_procedura_zgloszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf (dostęp 6.01.2026).

Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych

Ustawa stworzyła rozproszony system przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Zgłoszenia o naruszeniach prawa mogą być kierowane bezpośrednio do RPO albo do instytucji, które odpowiadają definicji organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. Ustawa nie powierza natomiast Rzecznikowi funkcji organu koordynującego działania innych organów w zakresie obsługi zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Rzecznik może wspierać działania organów publicznych poprzez monitorowanie przestrzegania przepisów, promowanie standardów ochrony i dzielenie się doświadczeniem wynikającym z własnej praktyki stosowania nowych przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich co do zasady nie rozpatruje samodzielnie zgłoszeń zewnętrznych, a jedynie dokonuje ich wstępnej weryfikacji. Weryfikacja polega na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów oraz zidentyfikowaniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. Po zweryfikowaniu zgłoszenia RPO przekazuje je do właściwego organu w celu podjęcia działań następczych. Rzecznik samodzielnie rozpatruje jedynie zgłoszenia dotyczące naruszenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela przez organy władzy publicznej. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy żaden inny organ nie jest właściwy do rozpatrzenia takiego zgłoszenia. W tych sprawach to Rzecznik jest organem właściwym do podjęcia działań następczych.

Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich pozostawia bez rozpatrzenia zgłoszenia, jeśli odstąpił od przekazania wcześniejszego zgłoszenia organowi publicznemu właściwemu do podjęcia działań następczych albo jeżeli w zgłoszeniu zewnętrznym dotyczącym sprawy będącej już przedmiotem wcześniejszego zgłoszenia przez tego samego lub innego sygnalistę nie zawarto istotnych nowych informacji na temat naruszeń prawa w porównaniu z wcześniejszym zgłoszeniem.

Zgłoszenia sygnalistów: od bezpieczeństwa po finanse publiczne

W pierwszym roku stosowania ustawy nie odnotowano bardzo dużej liczby zgłoszeń sygnalistów. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że liczba zgłoszeń zewnętrznych utrzymuje się na stałym poziomie, co dowodzi, że przyjęte procedury mają potencjał do realizacji przypisanych im funkcji. Ponadto, w porównaniu z innymi krajami UE, w Polsce zgłoszeń jest znacznie więcej niż w analogicznym okresie w sąsiednich państwach członkowskich²⁵⁶.

Wpływy kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez kanały wskazane do dokonania zgłoszenia zewnętrznego są weryfikowane zgodnie z przepisami ustawy o ochronie

²⁵⁶ Czeskie Ministerstwo Sprawiedliwości w 2024 roku otrzymało 156 zgłoszeń, z czego 59 zostało zakwalifikowanych jako zgłoszenia o naruszeniu prawa w myśl ustawy – <https://www.whistleblowingcenter.cz/blog/externi-oznamovaci-system-jak-fungoval-v-roce-2024>. Wpływ do słowackiego Biura Ochrony Sygnalistów w 2024 roku wynosił 282 wnioski, z czego 62 zostały przyjęte – https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2025/03/vyrocnna_sprava_UOO_2024_SK.pdf. Duński Krajowy Program Sygnalistów otrzymał 186 zgłoszeń – 82 zgodnie z przepisami <https://whistleblower.dk/om-ordningen/whistleblowerordningen-i-tal> (dostęp 8.01.2026).

sygnalistów. Od 27 grudnia 2024 roku do 31 grudnia 2025 roku kanałami do dokonania zgłoszenia o naruszeniu prawa do RPO skierowano ogółem 690 spraw, z czego Rzecznik przyjął 223 zgłoszenia zewnętrzne, które spełniały warunki określone w ustawie. RPO udzielił także 208 porad na temat praw i środków ochrony prawnej.

Na wyraźny wniosek sygnalisty, po wcześniejszym umówieniu, możliwe jest dokonanie zgłoszenia także podczas bezpośredniego spotkania z pracownikami Zespołu do spraw Sygnalistów w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotychczas odbyło się 7 takich spotkań, podczas których osoby mogły dokonać zgłoszeń wraz z załącznikami oraz zostały im udzielone także porady na temat praw i środków ochrony prawnej. Na podstawie § 9²⁵⁷, Rzecznik dopuszcza również możliwość przyjmowania zgłoszeń anonimowych. Przy czym, w takim przypadku przyjęcie zgłoszenia zależy również od wagi sprawy oraz jej znaczenia dla interesu publicznego.

W ciągu pierwszego roku do RPO wpływały zgłoszenia dotyczące m.in. naruszeń prawa w obszarze zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 2), których przedmiotem było np. fałszowanie dokumentacji, zawieranie fikcyjnych umów, wypłacanie wynagrodzeń za świadczenia, które w rzeczywistości nie zostały wykonane czy przygotowywanie przetargów pod konkretnego wykonawcę. Sygnaliści informowali także o zagrożeniach dla bezpieczeństwa produktów i osób (art. 3 ust. 1 pkt 5), a były to m.in. przypadki dopuszczania do pracy osób nieuprawnionych czy realizacji inwestycji niezgodnie ze standardami sztuki budowlanej. Zgłoszenia sygnalistów dotyczyły również ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 pkt 7). Informowali oni o wywozie odpadów do lasu, o realizacji inwestycji bez wymaganych pozwoleń i uzgodnień środowiskowych oraz o niewłaściwym gospodarowaniu odpadami.

Ponadto, RPO otrzymywał sygnały o nieuczciwych praktykach w badaniach żywności i pasz (art. 3 ust. 1 pkt 9), co mogło negatywnie wpłynąć na jakość produktów trafiających do konsumentów oraz na zdrowie zwierząt. Równie ważnym obszarem jest zdrowie publiczne (art. 3 ust. 1 pkt 11). W tym obszarze sygnaliści przekazywali informacje dotyczące nieprawidłowości w gospodarowaniu finansami publicznymi, zaniedbań w funkcjonowaniu placówek czy korupcji.

Przedmiotem zgłoszeń sygnalistów były też naruszenia ochrony danych osobowych (art. 3 ust. 1 pkt 13) takie jak monitorowanie działań pracowników i nagrywanie rozmów, brak klauzul informacyjnych, udostępnianie danych osobowych, przechowywaniu niezabezpieczonych dokumentów, a także porzucanie dokumentacji zawierającej dane osobowe. Wreszcie, sygnaliści informowali także o nadużyciach w gospodarowaniu mieniem publicznym i środkami unijnymi (art. 3 ust. 1 pkt 15). Zgłoszenia dotyczyły m.in. przypadków wystawiania fikcyjnych faktur i umów, niewłaściwych rozliczeń podatkowych, nieprawidłowego wykorzystywania dotacji, zawyżania czynszów w lokalach komunalnych, pozornych zatrudnień w jednostkach

²⁵⁷ Zarządzenie nr 67/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarzadzenie_67_2024_RPO_procedura_zgloszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf

organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz wykorzystywania służbowych samochodów do celów prywatnych.

Wyżej przywołane sprawy stanowią jedynie część zagadnień podniesionych w zgłoszeniach zewnętrznych skierowanych do RPO. Są one dobrym przykładem na potwierdzenie tego, że sygnaliści dokonują zgłoszeń, które odpowiadają założeniom dyrektywy unijnej i krajowej ustawy o ochronie sygnalistów. Coraz więcej osób, którym nie jest obojętne dobro ogółu, decyduje się na skorzystanie z formy ochrony interesu publicznego i bezpieczeństwa, jaką jest zgłoszenie sygnalistyczne.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Rzecznik Praw Obywatelskich przekazywał zgłoszenia sygnalistów do organów właściwych do podjęcia działań następczych w zakresie wskazanych naruszeń. W 2025 roku zgłoszenia po wstępnej weryfikacji były kierowane m.in. do Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Administracji Skarbowej, Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Zdrowia, Rzecznika Praw Dziecka, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Duża część wpływów trafiających do RPO nie spełnia ustawowych kryteriów uznania za zgłoszenie zewnętrzne. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, sygnalistą jest osoba fizyczna, która uzyskała informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą – niezależnie od podstawy prawnej stosunku, jaki wiąże ją z podmiotem, na rzecz którego wykonuje pracę. Aby sprawa mogła zostać uznana za zgłoszenie sygnalisty, niezbędne jest również, żeby przekazywana informacja dotyczyła jednej z dziedzin wymienionych w ustawie. Zawarty w art. 3 ustawy o ochronie sygnalistów katalog ma charakter zamknięty. Oznacza to, że Rzecznik nie może przyjąć jako zgłoszenie spraw, które dotyczą innych dziedzin niż wymienione w tym przepisie. W przypadku odpowiedzi na pisma, które nie stanowią zgłoszenia, w pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnia przyczyny, które uniemożliwiają rozpatrywanie przedstawionej sprawy w oparciu o przepisy ustawy o ochronie sygnalistów. Ponadto w każdej sprawie, w której jest to możliwe Rzecznik udziela informacji o innych przysługujących w danej sytuacji środkach ochrony prawnej, czy też możliwych do podjęcia działaniach, w szczególności o możliwości wytoczenia powództwa cywilnego, dokonania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Warto także podkreślić, że w każdym przypadku, gdy sprawa spełnia przesłanki do podjęcia jej w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik wskazuje możliwość złożenia takiego wniosku. W sprawach, w których osoba wnioskująca złoży wniosek lub potwierdzi wolę rozpatrzenia sprawy przez RPO, podejmowane są działania na podstawie konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rzecznika.

Podejmowanie działań następnych przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 3 u.o.s., Rzecznik przyjmuje i rozpatruje samodzielnie zgłoszenia zewnętrzne wtedy, gdy dotyczą one naruszenia konstytucyjnych praw i wolności i żaden inny organ publiczny nie jest właściwy do podjęcia działań następnych. W 2025 roku, RPO jako organ odpowiedzialny do podjęcia działań następnych przyjął 14 zgłoszeń, w których przedmiot sprawy dotyczył art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy. Rzecznik prowadzi działania następne m.in. w przypadku zgłoszeń dotyczących naruszeń przez organy władzy publicznej takich konstytucyjnych wolności lub praw jak prawo dostępu do służby publicznej, a także praw dziecka (sprawa rozpoznawana przez RPO z uwagi na zgłoszenie anonimowe, których Rzecznik Praw Dziecka nie przyjmuje), czy prawa do odmowy uczestniczenia w praktykach religijnych ani do naruszenia prawa rodziców do zapewniania dzieciom wychowania zgodnie ze swoimi przekonaniem oraz prawa dostępu do informacji publicznej.

Rzecznik prowadzi również działania następne w sprawie przekazanej przez inny organ publiczny dotyczącej ewentualnego naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Część z tych spraw na koniec 2025 roku nadal była w toku.

Rozpatrywanie wniosków dotyczących stosowania ustawy

Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje także wnioski dotyczące niewłaściwego stosowania ustawy o ochronie sygnalistów przez podmioty publiczne. Sprawy te są rozpatrywane w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dotyczą one np. niewdrożenia lub niezapewnienia dostatecznych informacji na temat procedury zgłoszeń wewnętrznych u pracodawcy, ujawnienia danych osobowych osoby zgłaszającej naruszenia prawa czy też podejmowanych działań odwetowych wobec sygnalisty w związku z dokonaniem przez niego zgłoszeniem.

W 2025 roku RPO podjął z urzędu dwie sprawy dotyczące ujawnień tożsamości osób dokonujących zgłoszeń – przewodniczącej związku zawodowego, która informowała o nieprawidłowościach w Uniwersytecie Szczecińskim²⁵⁸ oraz pracownicy Instytutu Pileckiego²⁵⁹.

Prowadzone są również inne postępowania wszczęte wnioskami obywateli, którzy wskazują, że po zgłoszeniu naruszenia prawa zostały zastosowane wobec nich działania odwetowe. Rzecznik podejmuje działania w zakresie przewidzianym w ustawie o RPO, co oznacza w szczególności, że rozpoznaje tylko te sprawy, które dotyczą ewentualnych naruszeń ze strony organów władzy publicznej i innych podmiotów publicznych. Poza zakresem właściwości RPO znajduje się natomiast rozpoznawanie wniosków, które dotyczą naruszeń ze strony podmiotów prywatnych.

²⁵⁸ Sprawa ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości w Uniwersytecie Szczecińskim. Kolejne pismo do MNiSzW BRPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uniwersytet-szczecinski-nieprawidlowosci-mniszw-kolejne> (dostęp 9.03.2026).

²⁵⁹ Sprawa ujawnienia danych sygnalistki przełożonemu. Kolejne pismo do MKiDN BRPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ujawnienie-danych-sygnalistki-mkidn-kolejne> (dostęp 9.03.2026).

Udzielanie porad na temat praw i środków ochrony prawnej

Na podstawie art. 31 ust. 4 u.o.s. RPO jest wsparciem dla sygnalistów dokonujących zgłoszenia. Porady na temat praw i środków ochrony prawnej udzielane są sygnalistom, osobom pomagającym w dokonaniu zgłoszenia, osobom powiązanym z sygnalistą, osobom prawnym lub innym jednostkom organizacyjnym pomagającym sygnaliście lub z nim powiązanym. Prawo do uzyskania informacji i porad o przysługujących środkach ochrony prawnej ma również osoba, której dotyczy zgłoszenie.

Wnioskujący najczęściej pytają o prawa, jakie przysługują sygnaliście, na czym polega ochrona przed działaniami odwetowymi oraz jak dokonać zgłoszenia i czego może ono dotyczyć. Rzecznik Praw Obywatelskich za pomocą dedykowanego formularza i infolinii otrzymuje także zapytania nie dotyczące problematyki stosowania ustawy o ochronie sygnalistów. W takich sprawach nie jest możliwe udzielenie szczegółowej odpowiedzi, natomiast wnioskujący informowany jest o innych możliwych w danej sytuacji środkach działania.

Współpraca z organami publicznymi przyjmującymi zgłoszenia zewnętrzne i podmiotami zobowiązanymi do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz udzielanie im informacji i porad są kluczowe podczas realizacji obowiązków wynikających z ustawy. RPO odpowiadał na wnioski i zapytania organów, które dotyczyły najczęściej m.in. konieczności szkoleń osób upoważnionych do realizowania zadań wynikających z ustawy i informował na bieżąco o obowiązkach sprawozdawczych.

Działania informacyjne i edukacyjne

Do innych zadań RPO wynikających z ustawy należy popularyzacja tematyki ochrony praw sygnalistów, podejmowanie działań edukacyjnych oraz opracowywanie materiałów promocyjnych i dydaktycznych, organizowanie konferencji, seminariów, wykładów i warsztatów poświęconych tematyce ochrony praw sygnalistów. Rzecznik Praw Obywatelskich inicjuje i angażuje się w działania edukacyjne i popularyzujące tematykę ochrony praw sygnalistów oraz podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi w celu podniesienia świadomości społecznej i budowania zaufania do systemu ochrony sygnalistów.

W ramach aktywności RPO cyklicznie publikuje w BIP oraz na stronie sygnalisci.gov.pl informacje kwartalne dotyczące przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, które pokazują skalę i charakter naruszeń zgłaszanych przez sygnalistów. Te raporty pomagają monitorować skuteczność działania systemu ochrony sygnalistów i identyfikować najczęstsze obszary naruszeń (np. finanse publiczne, ochrona danych, środowisko), organizuje ogólnodostępne webinary poświęcone tematyce ochrony praw sygnalistów pt.: „Sygnaliści. Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacji, w której pracuję lub z którą współpracuję zawodowo”, podczas których eksperci omawiają praktyczne aspekty ustawy i zasady funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń w miejscu pracy oraz odpowiadają na pytania uczestników, bierze udział w wydarzeniach i konferencjach poświęconych tematu ochrony praw sygnalistów i dzieli się dobrymi praktykami we wdrażaniu

przepisów ustawy, publikuje felietony komentując wyzwania i praktykę stosowania ustawy. Ponadto inicjuje spotkania, organizuje konferencje i nawiązuje współpracy instytucjonalne, prowadząc działania o charakterze konsultacyjnym i informacyjnym, które obejmują spotkania z przedstawicielami organizacji społecznych, środowisk eksperckich oraz instytucji zajmujących się zagadnieniami ochrony sygnalistów. RPO w ramach współpracy międzynarodowej uczestniczy w pracach Sieci Europejskich Organów ds. Uczciwości i Zgłaszania Nieprawidłowości – The Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA).

Sprawozdawczość

Rzecznik jest także odpowiedzialny za przyjmowanie od organów publicznych sprawozdań zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych. Sprawozdanie zobowiązane są sporządzić i przekazać do Rzecznika Praw Obywatelskich te organy publiczne, które w danym roku kalendarzowym przyjmowały zgłoszenia zewnętrzne o naruszeniach prawa. Zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie sprawozdań organów publicznych sporządza sprawozdanie za dany rok kalendarzowy i przekazuje je Sejmowi, Senatowi i Komisji Europejskiej, nie później niż do 31 grudnia roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie zostało sporządzane. Sprawozdanie jest publikowane na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich w Biuletynie Informacji Publicznej.

Dzięki jednolitemu i spójnemu podejściu do raportowania danych przez RPO i organy publiczne, będzie możliwa późniejsza analiza danych statystycznych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych, co z kolei przełoży się na zwiększenie transparentności funkcjonowania systemu ochrony sygnalistów. Będzie także sprzyjać budowaniu zaufania społecznego oraz wzmocnieniu odpowiedzialności instytucjonalnej w przypadkach zgłoszeń naruszeń prawa, ułatwiając ocenę skuteczności podejmowanych działań następnych.

Podsumowanie

Pierwszy rok obowiązywania ustawy potwierdza, że mechanizmy ochrony sygnalistów stanowią realne narzędzie wzmacniania praworządności oraz przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych i podmiotów prywatnych. Wprowadzenie nowych regulacji stworzyło formalne ramy umożliwiające zgłaszanie nieprawidłowości w sposób bezpieczny i uporządkowany, a także zwiększyło świadomość społeczną dotyczącą roli osób, które decydują się ujawnić działania sprzeczne z prawem lub interesem publicznym. Doświadczenia pierwszych miesięcy funkcjonowania przepisów wskazują, że system ochrony sygnalistów może skutecznie wspierać wykrywanie naruszeń, przeciwdziałać nadużyciom oraz przyczyniać się do poprawy standardów zarządzania w organizacjach.

Jednocześnie dotychczasowa praktyka stosowania przepisów pokazuje, że wciąż istnieje potrzeba dalszego wzmacniania tego systemu. Konieczne jest zarówno zwiększenie zaufania obywateli do nowych mechanizmów ochronnych, jak i większe zaangażowanie organów

publicznych w ich rozwój oraz skuteczne egzekwowanie. Nadal osoby posiadające wiedzę o nieprawidłowościach mogą obawiać się konsekwencji związanych z dokonaniem zgłoszenia, w szczególności potencjalnych działań odwetowych, marginalizacji w środowisku zawodowym czy negatywnych skutków dla swojej ścieżki zawodowej. Dlatego istotne jest zapewnienie, aby system ochrony sygnalistów był postrzegany jako skuteczny, przejrzysty i gwarantujący realne bezpieczeństwo osobom zgłaszającym naruszenia.

Sygnaliści będą decydować się na dokonanie zgłoszenia tylko wówczas, gdy będą mieli przekonanie, że ich działanie przyniesie wymierne rezultaty. Oznacza to, że zgłoszone informacje powinny być traktowane z należytą powagą, a procedury ich rozpatrywania muszą być rzetelne, transparentne i prowadzone w rozsądnym czasie. Równie ważne jest zapewnienie, aby osoby dokonujące zgłoszeń były odpowiednio informowane o przebiegu postępowania oraz o podjętych działaniach następczych, co wzmacnia poczucie sprawczości i zaufanie do instytucji odpowiedzialnych za ochronę sygnalistów.

Kluczowym celem na przyszłość pozostaje dalszy rozwój systemu ochrony sygnalistów w taki sposób, aby każda osoba dokonująca zgłoszenia miała uzasadnione przekonanie, że jej sygnał zostanie rzetelnie rozpatrzony, a wszelkie wątpliwości dotyczące kwestii mających wpływ na dobro ogółu zostaną wnikliwie przeanalizowane i – w razie potrzeby – doprowadzą do podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Obejmuje to zarówno doskonalenie procedur przyjmowania i analizowania zgłoszeń, jak i rozwijanie mechanizmów zapewniających skuteczną ochronę przed działaniami odwetowymi.

Niezbędne jest również kontynuowanie działań na rzecz budowania kultury zgłaszania nieprawidłowości, w której ujawnianie naruszeń prawa lub zasad etycznych będzie postrzegane jako przejaw odpowiedzialności obywatelskiej i troski o dobro wspólne. Istotnym elementem tego procesu jest wzmacnianie zaufania do organów publicznych poprzez konsekwentne i transparentne reagowanie na zgłoszenia oraz zapewnienie wysokich standardów postępowania w sprawach dotyczących sygnalistów.

Równocześnie szczególnego znaczenia nabierają działania edukacyjne i informacyjne, których celem jest upowszechnianie wiedzy na temat praw przysługujących sygnalistom oraz zasad funkcjonowania systemu zgłaszania nieprawidłowości. Edukacja w tym zakresie powinna obejmować zarówno pracowników instytucji publicznych i przedsiębiorstw, jak i szeroką opinię publiczną. Dzięki temu możliwe będzie zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa oraz budowanie przekonania, że zgłaszanie naruszeń stanowi ważny element ochrony interesu publicznego i wzmacniania standardów życia publicznego.

W perspektywie długoterminowej, rozwój systemu ochrony sygnalistów może stać się jednym z kluczowych elementów budowania państwa opartego na zasadach przejrzystości, odpowiedzialności i poszanowania prawa. Skutecznie funkcjonujące mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości sprzyjają bowiem nie tylko wykrywaniu naruszeń, lecz także zapobieganiu im poprzez tworzenie środowiska, w którym standardy etyczne i prawne są konsekwentnie egzekwowane, a dobro wspólne pozostaje nadrzędną wartością.

Bibliografia

Bibliografia

Rozdział I. Jakub Królikowski, Zgłoszenie naruszenia prawa przez sygnalistę – przesłanki i skutki dla podmiotów prawnych oraz organów publicznych

Abazi V., *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* „Industrial Law Journal” 4/2020.

Abazi V., *Whistleblowing in the European Union*, Common Market Law Review 3/2021.

Brzostek-Kleszcz M., Jędrzejewska K., Wrębiak J., *Procedura zgłoszeń wewnętrznych dokonywanych przez sygnalistów* [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak, Warszawa 2024 r.

Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.

Czarnow S., *Władze publiczne wobec sygnałów obywatelskich – rozważania w kontekście transpozycji dyrektywy 2019/1937 o ochronie praw sygnalistów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 1/2025.

Duong H. K., El Ghouli S., Guedhami O., Sequeira E., Wei Z., *Can Whistleblowing Improve Organizational Effectiveness? Evidence From Financial Reporting Misconduct*, „Journal of Accounting, Auditing & Finance” 0(0)/2025.

Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, „Europejski Przegląd Sądowy” 9/2023.

Kölbel R., *Corporate Control Through External Whistleblowing: Initial Findings from Germany*, „European Journal on Criminal Policy and Research”, January 2026.

Królikowski J., *Sygnaliści. Postępowania dotyczące zgłoszeń zewnętrznych oraz zgłoszeń wewnętrznych*, Warszawa 2025.

Królikowski J., *Zasada falsa demonstratio non nocet w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 1/2011.

Królikowski J., *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 4/2008.

Papp J. T., *Business confidentiality and freedom of expression – the evolving jurisprudence of the Strasbourg court*, „ERA Forum – Journal of the Academy of European Law” (2025) 26, s. 471-486.

Płoszka A., *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy 4/2014.

Resich Z., *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966.

Resich Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987.

Skupień D., *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 5/2025.

Vandekerckhove W., *Whistleblowing Management Systems and Speak-Up Cultures. Alignment with International Standards and Requirements*, Springer 2026, s. 27-41.

Rozdział II. Marcin Malecko, Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie rozpatrywania zgłoszeń sygnalistów

Bouhnouni J., *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16.02.2021 r., 23922/19, Gawlik przeciwko Liechtenstein*, EPS 2023.

Czarnow S., *Władze publiczne wobec sygnałów obywatelskich – rozważania w kontekście transpozycji dyrektywy 2019/1937 o ochronie praw sygnalistów*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2025, nr 1, s. 17-36.

Dybowski M. [w:], *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, 2016, art. 208. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 80.

Firlus J. G. [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025, art. 31.

Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023, nr 9, s. 4-11.

Papis-Wieczorek M. [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela, wyd. 1, 2025, art. 31.

Trociuk S. [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 17(b).

Trzciński J., Wiącek M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*.

Zubik M., Sokolewicz W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2.

Rozdział III. Ewelina Rutkowska, Między zgodnością a ryzykiem – rola systemu zgłoszeń w budowie skutecznego programu *compliance* – perspektywa pracodawcy

Baran-Wesołowska B. (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, 2025.

Bielak-Jomaa E. (red.), Lubasz D. (red.), Łuczak-Tarka J. (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, 2025.

Rutkowska E., Tokarczyk D., *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, 2024.

Rozdział IV. Marcin Waszak, Pracodawcy spotykają sygnalistów. Procedury zgłoszeń wewnętrznych w praktyce działania organizacji

Attitudes to whistleblowing. Study into how different generations perceive and engage with United Kingdom, Protect 2025.

Chovancová L., Hlavný kontrolór v pozícii zodpovednej osoby pre whistleblowing, Úrad na ochranu oznamovateľov 2025 https://www.oznamovatel.sk/wp-content/uploads/2025/07/hlavny_kontrolor_v_pozicii_ZO.pdf (dostęp: 9.09.2025 r.).

Companies' assessments of anti-corruption *compliance*, OECD 2025 https://www.oecd.org/en/publications/companies-assessments-of-anti-corruption-compliance_977ed5a8-en.html (dostęp: 30.06.2025 r.).

Figurski P., Słowik P., *Dyscyplinarka dla sygnalistki. Minister Cienkowska pozwala ją zwolnić, Ruchniewicz pisze do Niemców*, 26.08.2025. <https://wiadomosci.wp.pl/dyscyplinarka-dla-sygnalistki-minister-cienkowska-pozwala-ja-zwolnic-ruchniewicz-pisze-do-niemcow-7193027420244736a> (dostęp: 1.09.2025 r.).

Governments' assessments of anti-corruption *compliance*, OECD 2025 https://www.oecd.org/en/publications/governments-assessments-of-corporate-anti-corruption-compliance_e798903c-en.html (dostęp: 30.06.2025 r.).

Jaśkowski K., Maniewska E., *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2023.

Johansson E., Carey P., *Detecting Fraud: The Role of Anonymous Reporting Channel*, "Journal of Business Ethics" 2016, vol. 139, no. 2.

Kulig K., *Prawo ochrony sygnalistów. Self-correction podmiotów prawnych*, Warszawa 2024.

Leśniak G., *Czas skończyć z „wolną amerykanką” w funkcjonowaniu komisji antymobbingowych*, 17.02.2025, <https://www.prawo.pl/kadry/komisje-antymobbingowe-w-firmach-czy-trzeba-uregulowac-ich-funkcjonowanie,531504.html>.

Letter from Transparency International Italy to the European Commission. *An analysis of violations of the law transposing the European Directive on Whistleblowing* https://transparency.it/images/whistleblowing/2024_Letter_Transparency_International_Italy_to_European_Commission.pdf.

Makowski G., Waszak M., *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach. Raport z badania opinii publicznej* https://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet_Raport_sygnaListy_12-06.pdf.

Nowers I., Terracol M., *Monitoring Internal Whistleblowing Systems. A Framework for collecting data and reporting on performance and impact*, Transparency International 2025 <https://www.transparency.org/en/publications/monitoring-internal-whistleblowing-systems>.

Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations, ACFE 2024 <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtnn/2024/2024-report-to-the-nations>.

Pismo Komisji Europejskiej, sygn. JUST/C2/MM/rp/ (2021)3939215 z 2 czerwca 2021 r. https://www.cmshs-bloggt.de/wp-content/uploads/2021/08/Stellungsname_3939215.pdf.

Prace Sejmu nad rządowym projektem ustawy o ochronie sygnalistów <https://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&10&317>.

Przedsiębiorstwa aktywne w 3 kwartale 2025 r., GUS 08.12.2025 https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5502/42/4/1/przedsiębiorstwa_aktywne_w_3_kwartale_2025_r.pdf.

Spółeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów, przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Instytut Spraw Publicznych, Fundacją Akademia Antykorupcyjna, Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska i Związkiem Zawodowym Solidarność'80. Wersja projektu z dnia 24 stycznia 2024 r. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/01/Spoleczny-projekt-ustawy-o-ochronie-sygnalistow.pdf>.

The Cost of Whistleblowing. Assessing the cost of whistleblowing failures to the public pursue, Protect 2025 https://public-concern-at-work.s3.eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/images/2025/01/30100543/PROTECT_Costs-of-Whistleblowing-ONLINE.pdf.

Waszak M., *Whistleblowing a zwalczanie korupcji. Ochrona sygnalistów jako element infrastruktury etycznej sektora finansów publicznych w Polsce*, maszynopis pracy doktorskiej, wrzesień 2025.

Waszak M., *Wymagania bezpieczeństwa w aplikacjach webowych dla sygnalistów*, „Studia Politolologiczne”, 2025, nr 77 – <https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-211112-128819?filename=Wymagania-bezpieczenstwa.pdf>.

Whistleblowing and Incident Management Benchmark Report 2025, NAVEX 2025.

Projekt ustawy nr UD183 o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393651/katalog/13106707#13106707>.

Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk 317 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>.

Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk 317 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A13AE2976781C448C1258B090030DD4B/%24File/317.pdf>.

<https://bip.powiatmysliborski.pl/pliki/powiatmysliborski/zalaczniki/18794/formularz-zgloszenia-wewnetrznego-pdf-1.pdf> (dostęp: 12.09.2025 r.).

Rozdział V. Anna Grochowska-Wasilewska, Zgłoszenia zewnętrzne a prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie

Cora S., *Zasada legalizmu ścigania a zawiadomienie o przestępstwie*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10.

Dudka K., *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 1.

Flaga-Gieruszyńska K., Ryłski M. (red.) *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, wyd. 1, 2024.

Jasińska M., *Źródła informacji o przestępstwie*, Szczecin 2016.

Kardas P., *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.

Młynarczyk Z., *Zawiadomienie o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3.

Stefański R. A., Zabłocki S. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424*, Warszawa 2021.

Sobczyk A., Cebera A., Firlus J., Iwański M. (red.), *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025.

Szyprowski B., *Uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa jako faktyczna przesłanka wszczęcia postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 3.

Rozdział VI. Beata Baran-Wesołowska, O środkach ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi

Bagińska, E., *Dopuszczalność dochodzenia przez osoby bliskie zadośćuczynienia w związku z doznaniem poważnej szkody na osobie przez bezpośrednio poszkodowanego*, „Iustitia” 2016, Nr 2.

Banaszczyk, Z., *Szkody bezpośrednie i pośrednie a podmiotowy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Przegląd Sądowy” 2016, Nr 2.

Baran, B., *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów)* [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, Warszawa 2021.

Barański, M., [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska, Warszawa 2025.

Baumbach, T., *Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases*, „Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice” 2018, no. 6 (1).

Brzozowski, W., *Efekt mrozący*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 4.

Eide, E., *Chilling Effects on Free Expression: Surveillance, Threats and Harassment* [w:] *Making Transparency Possible. An Interdisciplinary Dialogue*, red. R. Krøvel, M. Thowsen, Oslo 2019.

Grześków, M., [w:] *Zgłaszanie nieprawidłowości ochrona sygnalistów. Kompendium wiedzy*, red. B. Baran-Wesołowska, Gdańsk 2024.

- Grzybowski, S., *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957.
- Hoedt-Rasmussen, I., Voorhof, D., *Whistleblowing for sustainable democracy*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2018, vol 36 (3).
- Iwański, M., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Fir-lus, M. Iwański, Warszawa 2025.
- Jastrzębski, J., *Kilka uwag o naprawieniu szkody niemajątkowej*, „Palestra” 2005, z. 3-4.
- Kaliński, M., *Szkoda na osobie i jej naprawienie*, Warszawa 2021.
- Kenny, K., *Constructing unknowers, destroying whistleblowers*, Epherma. Theory & politics in organization 2023, vol. 23 (1).
- Klimkiewicz, A., *Krzywdy i jej zadośćuczynienie w prawie cywilnym*, „Przegląd Nauk Prawnych Instytutu” 2018, nr 3.
- Klinowski, M., *Sygnaliści zewnątrzni a odpowiedzialność za zniesławienie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6, s. 14 i nast.
- Lackoroński, B., Raczkowski, M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024, SIP Legalis, art. 415.
- Łętowska, E., *Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej*, „Państwo i Prawo” 1971, Nr 6.
- Mączyński, A., *Zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę spowodowaną naruszeniem dobra osobistego. Geneza, charakterystyka i ocena obowiązującej regulacji* [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2004.
- Milczarek, E., *Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 2.
- Nawrocki, M., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, Warszawa 2024, art. 55.
- Pietruszka, A., *Ochrona sygnalistów (Whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. LXXXII, z. 1.
- Skąpski, M., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, Warszawa 2024, art. 11.
- Sojka-Bosak, M., [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska, Warszawa 2025.
- Stępniewska, A., *Surowość sankcji wobec sygnalisty* [w:] *Ochrona sygnalistów i przeciwdziałanie korupcji w praktyce biznesowej*, red. B. Bacia, Warszawa 2025.
- Summers, R.S., *Evaluating and Improving Legal Processes – A Plea for „Process Values”*, „Cornell Law Review” 1974/60.
- Szpunar, A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.
- Tarapata, S., [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. B. Baran-Wesołowska, Warszawa 2025.

Zagrobelny, J., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, Warszawa 2025.

Ziembiński, Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Rozdział VII. Dagmara Skupień, Perspektywy poszerzenia zakresu przedmiotowego sygnalizowania w Polsce

Baran-Wesołowska B. (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa, 2024.

Ceva E., Bocchiola M., *Theories of Whistleblowing*, Philosophy Compass 2020, vol. 15, issue 1.

European Trade Union Confederation, *ETUC position on the EU Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law – Whistleblowing*, 25-26.06 2018, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-eu-commission-proposal-directive-european-parliament-and-council-protection> (dostęp 10.10.2025 r.).

Figurski P., Słowik P., *Minister Wieczorek ujawnił dane sygnalistki. „Zaufałam, teraz jestem szykanowana”*, 12 grudnia 2024, WP Wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/minister-wieczorek-ujawnil-dane-sygnalistki-zaufalam-teraz-jestem-szykanowana-7101726195264160a> (dostęp 10.10.2025 r.).

Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 9/2023.

Hajn Z., Skupień D., *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian*, Łódź 2021.

Jefflén M., *Santa came early to whistleblowers. Now the work starts*, The Eurocadres Blog, 16.12.2019, <https://www.eurocadres.eu/santa-came-early-to-whistleblowers-now-the-work-starts/> (dostęp 10.10.2025 r.).

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XVIII (2), 2018.

Koczur P., *Komentarz do art. 18^{3e} [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk wyd., 6, Warszawa 2023.

Kowalczyk G., *Nielegalne zatrudnianie cudzoziemców rośnie. PIP ujawnia szokujące praktyki firm*, Business Insider, 4 lipca 2025, <https://businessinsider.com.pl/praca/nielegalne-zatrudnianie-cudzoziemcow-rosnie-pip-ujawnia-szokujace-praktyki/45kxwqk> (dostęp 10.10.2025 r.)

Kun-Buczko M., *Position of whistleblowers in Polish legal order*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 2/2021.

Łaga M., *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy [w:] Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017.

Łaguna Ł., *Status pracownika-sygnalisty w świetle Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii* [w:] *Prawo pracy. Między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa Profesora Jana Piętkowskiego*, red. J. Jaskulska, A. Napiórkowska, B. Rutkowska, Toruń 2024.

Nowak M., *Ochrona przed przemocą w środowisku pracy w świetle Konwencji MOP nr 190* [w:] *Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z problematyki prawa ochrony pracy*, red. D. Makowski, M. Kuba, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica* vol. 112, 2025.

Państwowa Inspekcja Pracy, *Sygnaliści – wszystko, co warto wiedzieć*, 24 września 2024, <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/sygnalisci-wszystko-co-warto-wiedziec> (dostęp 10.10.2025 r.).

Państwowa Inspekcja Pracy, *Sygnaliści po roku funkcjonowania nowych przepisów*, 25.09.2025 <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/sygnalisci-po-roku-funkcjonowania-nowych-przepisow> (dostęp 10.10.2025 r.).

Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności, 2024*, Warszawa 2025, <https://www.pip.gov.pl/o-nas/sprawozdania/sprawozdanie-pip-za-2024> (dostęp 10.10.2025 r.).

Rycek Ała, *Whistleblowing – transgraniczne aspekty*, 20 maja 2023 <https://coe.biz.pl/transgraniczny-whistleblowing/> (dostęp 10.10.2025 r.)

Skupień D., *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 5/2025.

Skupień D., *Należyta staranność przedsiębiorstw w zakresie przestrzegania praw człowieka w świetle dyrektywy 2024/1760* [w:] *Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z aktualnych problemów prawa pracy*, red. D. Makowski, M. Kuba, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, vol. 111 (2025).

Skupień D., *Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law* [w:] *Whistleblowing – A Comparative Study*, red. G. Thüsing, G. Forst, Cham Heidelberg 2016.

Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020.

Transparency International, *Building on the EU Directive for Whistleblower Protection, Analysis and Recommendations*, 2019.

Trzaskowska-Machalska P., *Ochrona sygnalistów przewidziana w projekcie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii oraz projekcie ustawy o jawności życia publicznego oraz projekcie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 3/2019.

Walczak K., *Ustawa o sygnalistach a problematyka ochrony pracy* [w:] *Jubileusz 50-lecia Pracy Naukowej Profesor Teresy Wyki. Z problematyki prawa ochrony pracy*, D. Makowski, M. Kuba (red.), *Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica*, vol. 112, 2025.

Wojciechowska-Nowak A., *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*. Instytut Spraw Publicznych, 2012.

Zespół do spraw Sygnalistów Biura RPO, *Sprawa ujawnienia danych sygnalistki przełożone-mu. Pismo do MKiDN*, <https://www.gov.pl/web/sygnalisci/ujawnienie-danych-sygnalistki-mkidn> (dostęp 10.10.2025 r.).

Rozdział VIII. Anna Reda-Ciszewska, Ustawa o ochronie sygnalistów z perspektywy związków zawodowych

Baran-Wesołowska B., Byrski J., Dobosz K., Florczał-Wątor M., Jaworowicz-Rudolf A., Juszka D., Łaguna Ł., Makowiec A., Michalak K., Podrecki P., Tchórzewski M., [w:] B. Baran-Wesołowska, M. Barański, M. J. Borski, M. Bosak-Sojka, J. Byrski, K. Dobosz, D. Fleszer, M. Florczał-Wątor, M. Grześków, A. Jaworowicz-Rudolf, D. Juszka, Ł. Kierznowski, M. Lekston, Ł. Łaguna, A. Makowiec, K. Michalak, P. Podrecki, S. Tarapata, M. Tchórzewski, M. Wieczorek *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 3.

Bednarski J., [w:], *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela wyd. 1, 2025.

Ciszek P., Stanecki M., *Regulacje „pracownicze” jako tematyka procedury zgłoszeniowej*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczna analiza przepisów ustawy*, red. K. Walczak, 2024.

Dörre-Kolasa D., Galec P., Warchał M., *Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacjach jako realizacja celów dyrektywy o ochronie sygnalistów. Raport z badań, dobre praktyki, rekomendacje dla działań na poziomie krajowym*, Fundacja im. Friedricha Eberta – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2023.

Dörre-Kolasa D., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Rylski, wyd. 1, 2024.

Hajn J., Sudoł M., [w:] *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka, Warszawa 2025.

Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023, nr 9.

Lewis, D., Vandekerckhove, W., *Trade unions and the whistleblowing process in the UK: An opportunity for strategic expansion?*, „Journal of Business Ethics” 148.4 (2018).

Nowak P., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025.

Papuciewicz P., Wieczorek P., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Partyka-Opiela, wyd. 1, 2025.

Phillips A., *How might trade unions use their voice to engage in the whistleblowing process?* [w:] *Selected Papers from the International Whistleblowing Research Network Conference*, Lewis, D. and Vandekerckhove, W. (eds.), International Whistleblowing Research Network, Oslo 2017.

Phillips A., *Exploring Trade Unions as a Support for Whistleblowers*, Springer Books, in: Meghan Van Portfliet & Arron Phillips (ed.), *Whistleblowing Policy and Practice*, 2025 Volume II.

Rotkiewicz M., *Procedura zgłoszeń wewnętrznych* [w:] *Dokumentacja kadrowo-płacowa w instytucjach kultury*, A. Kopyść, M. Rotkiewicz, 2024.

Skupień D., *Zakres przedmiotowy sygnalizowania w Polsce – propozycje zmian*, PiZS 5/2025.

Strumiński P., [w:] *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, A. Cebera, J. G. Firlus, M. Iwański, wyd. 1, 2025.

Szewczyk H., *Rola związków zawodowych we wspieraniu whistleblowingu w zakładzie pracy* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga, Warszawa 2022.

Tokarczyk D., Rutkowska E., *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, LEX/el. 2024.

Walczak K., *Ustawa o sygnalistach a problematyka ochrony pracy*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica 112, 2025.

Włodarczyk M., [w:] *System prawa pracy, t. 5, Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.

Wratny, J., [w:] *System Prawa Pracy. t. 5. Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, pkt 13.8, Warszawa 2014.

Wykaz aktów prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. 2024 poz. 928).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 594).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423, 1661).

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, (Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 592).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z 2025 r. poz. 321, 368, 620, 769).

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U z 2025 r., poz. 440).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. z 2015 r. poz. 567).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP (Dz. U. z 2021 r. poz. 1745, z 2025 r. poz. 621).

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium RP (Dz.U.2025 poz. 621, 1794).

Wykaz aktów prawa Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390).

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).

Decyzja Rady (UE) 2024/1018 z dnia 25 marca 2024 r. wzywająca państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji MOP w sprawie eliminacji przemocy i molestowania z 2019 r. (nr 190) (Dz.U. L, 2024/1018, 2.4.2024).

Dyrektywa 96/71/WE PE i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1-6).

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16-22).

Dyrektywa PE i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24-32).

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17-56).

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (Dz.U. L 132 z 17.5.2023, s. 21-44).

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (Dz.U. L, 2024/1226, 29.4.2024).

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca dyrektywę

(UE) 2019/1937 oraz zmieniająca i uchylająca dyrektywę (UE) 2015/849 (Dz.U. L, 2024/1640, 19.6.2024).

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859 (Dz. U. L, 2024/1760, 5.7.2024).

Rezolucja PE z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)), 2018/C 346/21.

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).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz.U. UE L 347 z 20.10.2020).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektywy (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.U. L 265 z 12.10.2022, s. 1-66).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz.U. L 150 z 9.6.2023, s. 40).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/573 z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych, zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylające rozporządzenie (UE) nr 517/2014 (Dz.U. L, 2024/573, 20.2.2024).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz.U. L, 2024/1689, 12.7.2024.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2024/3015 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej na rynku unijnym i zmiany dyrektywy (UE) 2019/1937 (Dz. U. L, 2024/3016, 12.12.2024).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE L 2772 z 22.12.2023).

Wykaz innych aktów prawnych

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (wejście w życie 14 grudnia 2005 r.), (Dz. U. 2007, nr 84, poz. 563).

Konwencja MOP nr 170 z dnia 6 czerwca 1990 r. dotycząca bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy (Dz.U. 2006 nr 194 poz. 1433).

Konwencja MOP nr 176 z dnia 6 czerwca 1995 r. dotycząca bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach (Dz.U. 2003 nr 117 poz. 1106).

Konwencja MOP nr 158 z dnia 2 czerwca 1982 r. dotycząca rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy.

Konwencja MOP nr 190 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. 2004 nr 244 poz. 2443).

Prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. 2005 nr 29 poz. 249).

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego (ZP) Rady Europy 1729 (2010), Protection of Whistleblowers.

Rezolucja ZP Rady Europy 2300 (2019), Improving the protection of whistle-blowers all over Europe.

Sapin II - LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

The Foreign Corrupt Practices Act, 1977 (U.S.C. §§ 78dd-1, et seq.).

Protected Disclosures Act 2014, <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2014/act/14/revised/en/html>.

Wykaz orzeczeń

Wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 1962 r., III K 989/61, OSNPG 1962, nr 7-12, poz. 100.

Wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2008 r., WA 1/08, OSNKW 2008, nr 4, poz. 31.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 maja 2025 r., sygn. III SA/Łd 97/25.

Wykaz orzeczeń sądów międzynarodowych

Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2008 r., Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 1427/04.

Wyrok ETPC z dnia 16 lutego 2021 r. Gawlik przeciwko Liechtenstein, skarga nr 23922/19.

Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2011 r. Heinisch przeciwko Niemcom, skarga nr 28274/08.

Wyrok ETPC z dnia 14 lutego 2023 r. Halet przeciwko Luksemburgowi, skarga nr 21884/18.

Wyrok TS z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97, Heinonen, ECLI:EU:C:1999:308.

„Ochrona sygnalistów – wyzwania i perspektywy na przyszłość”
to próba analizy systemu zgłaszania naruszeń i skuteczności implementacji dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w polskim porządku prawnym. Autorzy przyglądają się nowym regulacjom oraz ich oddziaływaniu na relacje między sygnalistą, pracodawcą i organem publicznym. Monografia analizuje systemy zgłoszeń wewnętrznych oraz zewnętrznych i ich rolę w realizacji interesu publicznego poprzez poprawę efektywności egzekwowania prawa. Szczególne miejsce zajmuje ocena roli Rzecznika Praw Obywatelskich jako centralnego uczestnika systemu przyjmowania zgłoszeń oraz wsparcia dla sygnalistów.

Publikacja łączy perspektywę dogmatycznoprawną z doświadczeniem praktycznym, wskazując na kluczowe problemy interpretacyjne i organizacyjne związane ze stosowaniem ustawy o ochronie sygnalistów. Autorzy formułują również wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*, dotyczące m.in. zakresu przedmiotowego zgłoszeń, standardów postępowań wyjaśniających oraz efektywności środków ochrony przed działaniami odwetowymi. Opracowanie stanowi głos w dyskusji nad kształtowaniem kultury transparentności i budowaniem zaufania do organów publicznych oraz próbę odpowiedzenia na pytanie o miejsce sygnalisty w systemie ochrony praw obywatelskich.



**ZESPÓŁ DO SPRAW
SYGNALISTÓW**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

bip.brpo.gov.pl
sygnalisci.gov.pl

Infolinia RPO: 800 676 676

ISBN: 978-83-65029-70-06