

Co z przepisami dotyczącymi sygnalistów?

ANNA ŁUC-SEWERYN, MAGDALENA OLENDER



Fot. iStockphoto.com

Zgodnie z tzw. dyrektywą o ochronie sygnalistów, czyli Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, do 17 grudnia 2021 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej miały obowiązek ustanowić przepisy krajowe wdrażające dyrektywę o ochronie sygnalistów. Tak się nie stało, więc zgodnie z orzecznictwem unijnym jej przepisy powinny być stosowane wprost w krajach członkowskich. Od tej daty określone kategorie pracodawców powinny mieć w zasadzie gotowe regulaminy i procedury zgłaszania naruszeń.

Jest projekt

W celu wdrożenia dyrektywy polski ustawodawca przygotował projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji 18 października 2021 r., który zatrzymał się na etapie opiniowania. Brak ostatecznie przyjętej ustawy, a także jakichkolwiek odgórnych działań promujących ideę ochrony sygnalistów sprawia, że większość podmiotów, które powinny wdrożyć te regulacje, nie ma świadomości istnienia nowych obowiązków prawnych albo celowo odwleka ich realizację do czasu uchwalenia ustawy.

Wśród podmiotów zobowiązanych do wdrożenia regulaminów i procedur zgłaszania naruszeń są również jednostki lecznicze. W większości przypadków czekają one na przepisy krajowe, chociaż ich brak oznacza, że dyrektywę należy stosować wprost. Niektórzy zarządzający nie traktują tych regulacji poważnie, uważając, że oto powstają nowe przepisy dla „donosicieli” (zasłyszane przez jedną z autorek).

Wydaje się też, że wśród części pracodawców reprezentujących podmioty lecznicze panuje przekonanie,

że nowe przepisy ich w ogóle nie dotyczą. Nie bez znaczenia mogą być także

aspekty finansowe, gdyż często wdrożenie przepisów o ochronie sygnalistów należałoby powierzyć wyspecjalizowanej w tym zakresie kancelarii prawnej, czasem

kupić i wdrożyć odpowiedni system lub aplikację do obsługi wpływających zgłoszeń. Dodatkowo trzeba by powołać zespół pracowników zajmujących się obsługą zgłoszeń i prowadzeniem postępowań wyjaśniających,

bo przecież samo przyjęcie zgłoszenia nie czyni zadość wymaganiom dyrektywy i ustawy. Wymagałoby to podjęcia przez pracodawcę wysiłku i zwiększonych nakładów finansowych i osobowych.

Zarówno dyrektywa, jak i projektowana ustawa dosyć wyraźnie wskazują, jakich pracodawców mają dotyczyć nowe obowiązki. W dużym uproszczeniu, dokonany na potrzeby niniejszego artykułu, można przyjąć, że w pierwszej kolejności, to jest 17 grudnia 2021 r., nowe przepisy byli zobowiązani wdrożyć pracodawcy w sektorze prywatnym zatrudniający od 250 osób wzwyż oraz w sektorze publicznym zatrudniający od 50 osób wzwyż. Pracodawcy w sektorze prywatnym zatrudniający 50–249 osób wdrażają przepisy do 17 grudnia 2023 r.

Przepisy dyrektywy i odpowiadające im przepisy projektu ustawy wskazują, że regulacje dotyczące ochrony sygnalistów mają obowiązek wdrożyć ci pracodawcy, u których w zakładzie pracy mogą wystąpić naruszenia określonych obszarów prawa – unijnego i krajowego. Projekt ustawy w ślad za dyrektywą wymienia 15 takich obszarów, między innymi zdrowie publiczne, ochronę prywatności i danych osobowych, ochronę konsumentów, zamówienia publiczne. Obszary te pokazują, że każdy podmiot leczniczy w swojej działalności funkcjonuje w ramach regulacji, które wymuszają wdrożenie procedur ochrony sygnalistów.

Nie czy, tylko kiedy

To wszystko sprawia, że pytanie powinno brzmieć nie czy, ale kiedy podmioty lecznicze są zobowiązane do wdrożenia przepisów o ochronie sygnalistów. Co do zasady podmioty lecznicze publiczne i prywatne zatrudniające do 50 osób są zwolnione z obowiązku wdrożenia przepisów o ochronie sygnalistów, jednak mogą to zrobić dobrowolnie. Problem pojawia się wtedy, kiedy zaczniemy się zastanawiać, które podmioty lecznicze są podmiotami publicznymi, a które prywatnymi – bo od tego będzie zależał termin wdrożenia przepisów u konkretnego pracodawcy.

Dyrektywa wskazuje następujące kategorie podmiotów publicznych zobowiązanych do wdrożenia przepisów o ochronie sygnalistów: administracja państwowa, administracja regionalna, gminy, powiaty oraz inne podmioty podlegające prawu publicznemu zatrudniające minimum 50 pracowników. W projekcie polskiej ustawy natomiast próżno szukać jakiegokolwiek definicji podmiotu publicznego lub podmiotu prywatnego lub jakichkolwiek wskazówek, jakich podmiotów mogą dotyczyć obowiązki wynikające z przepisów.

Ani dyrektywa, która wszak stanowi przepisy uniwersalne, do doprecyzowania na poziomie państw członkowskich, ani polski ustawodawca nie dają jednoznacznej i wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, co

„Przewidziane w projekcie ustawy sankcje karne za niewdrożenie przepisów o ochronie sygnalistów na czas nie są wystarczającą motywacją dla podmiotów leczniczych i wszystkich pozostałych pracodawców”



Fot. iStockphoto.com

to jest podmiot publiczny, sektor publiczny i organizacja publiczna – bo te pojęcia pojawiają się wymiennie. W związku z tym należy sięgnąć do polskich regulacji prawnych, które mogą nam podpowiedzieć, jakie jednostki lecznicze są podmiotami publicznymi, a jakie prywatnymi.

W pierwszej kolejności podmioty publiczne można odróżnić od innych na podstawie kryterium prawa własności i źródła finansowania. Szczególnie należy zwrócić uwagę na dwa przepisy: art. 9 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), który wprost wymienia SPZOZ-y jako podmioty publiczne, oraz art. 2 Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2070), który wymienia jako podmioty publiczne SPZOZ-y oraz spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej. To oznacza, że publicznym podmiotem leczniczym będzie każdy wykonujący działalność w formie spółki prawa handlowego lub spółki cywilnej.

Możemy się również posłużyć kryterium wykonywania zadań publicznych i tutaj pomocne będą przepisy Ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.), w szczególności art. 4 ust. 5, który wskazuje, że podmioty publiczne to podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Zadaniem publicznym zgodnie z bogatym orzecnictwem są działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia, czyli te, które w praktyce wykonuje każdy podmiot leczniczy.

Czasu jest niewiele

Wydaje się, że przewidziane w projekcie ustawy sankcje karne (za wszystkie naruszenia przepisów przewidziano jednolite kary, tj. grzywnę, karę ogranicze-

nia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3) za niewdrożenie przepisów o ochronie sygnalistów na czas nie są wystarczającą motywacją dla podmiotów leczniczych i wszystkich pozostałych pracodawców. Dzieje się tak zapewne dlatego, że nadal nie ma obowiązującej ustawy, a jest zaledwie jej projekt, którego treść po konsultacjach i dalszych pracach legislacyjnych może się zmienić. W projekcie ustawy nie jest również precyzyjnie wskazane wprost, jaki organ miałby egzekwować wdrożenie przepisów i przewidziane sankcje. Wszystkie te okoliczności zapewne powodują, że podmioty lecznicze przyjmują postawę wyczekującą i zwlekają z wdrożeniem u siebie przepisów o ochronie sygnalistów do czasu uchwalenia polskiej ustawy. Jest to jednak zdecydowanie zła praktyka. Po uchwaleniu ustawy *vacatio legis* będzie wynosić tylko 14 dni, a więc pracodawca będzie miał bardzo mało czasu na stworzenie w podmiocie leczniczym sensownych procedur ochrony sygnalistów. W tym czasie musi też przeprowadzić obowiązkowe konsultacje procedur z zakładową organizacją związkową lub reprezentacją pracowników. W takiej konfiguracji zmieszczenie się w czasie od uchwalenia ustawy do jej wejścia w życie wydaje się prawie niemożliwe. Do 17 grudnia 2021 r. podmioty lecznicze jako podmioty publiczne zatrudniające powyżej 50 pracowników powinny spełnić obowiązki wynikające z unijnej dyrektywy mimo braku jej implementacji do polskiego porządku prawnego. Projekt polskiej ustawy może być wskazówką co do intencji polskiego ustawodawcy, natomiast niezwłocznie po jej uchwaleniu i opublikowaniu należałoby poddać procedury lekkiej modyfikacji, dostosowując je do obowiązujących przepisów. Z polską ustawą czy bez – czasu na działanie nie zostało wiele i nie należy odwlekać prac nad wdrożeniem regulacji wewnętrznych dotyczących ochrony sygnalistów.

Anna Łuc-Seweryn i Magdalena Olender
z Kancelarii Radców Prawnych Łuc-Seweryn, Olender s.c.