

Łukasz Mroczyński-Szmaj

Nowe europejskie prawo sygnalizowania  
nieprawidłowości. Rozwiązania modelowe  
a polski projekt ustawy o ochronie osób  
zgłaszających naruszenia prawa

*The new European whistleblowing law.  
Model solutions and the Polish draft act  
on the protection of whistleblowers*

**Abstract**

*Due presentation the topic “The new European whistleblowing law. Model Solutions and the Polish Draft Act on the Protection of Whistleblowers” the author set himself three goals. First, he briefly describes the most important and most characteristic provisions of the new Directive on whistleblowers to give the reader at least a general idea of the model solution prepared by the EU legislator. Second, the paper gives a brief presentation of the draft law on the protection of whistleblowers that implements the Directive in the Polish legal system, taking into account the differences and divergences from the model solution noticed by the literature, the legal literature, and the author himself, so as to provide the reader with knowledge about the most important problems of implementation. Finally, the author aims to present individual conclusions and postulates de lege ferenda within the presented topic. In this last element, the author pays special attention to opportunities and threats connected with the new legislation.*

**Keywords:** *whistleblowing law, directive 2019/1937, protection of whistleblowers, whistleblower*

---

Mgr Łukasz Mroczyński-Szmaj, asystent w Zakładzie Prawa Cywilnego i Handlowego Instytutu Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego, Polska, ORCID: 0000-0002-4256-5136, e-mail: lmroczynski@ur.edu.pl  
Data zgłoszenia tekstu przez autora: 19.03.2022 r.; data zaakceptowania do publikacji: 20.04.2022 r.

### Streszczenie

Przedstawiając temat „Nowe europejskie prawo sygnalizowania nieprawidłowości. Rozwiązania modelowe a polski projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa” autor artykułu stawia sobie trzy cele. Po pierwsze, w sposób skrótowy dokonuje opisu najważniejszych i najbardziej charakterystycznych nowych przepisów dyrektywy o sygnalistach, aby dać czytelnikowi chociaż ogólne wyobrażenie o rozwiązaniu modelowym przygotowanym przez unijnego prawodawcę. Po drugie, w pracy została dokonana skrótowa prezentacja projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa stanowiącej wdrożenie dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Jednocześnie uwzględniono odrębności i rozbieżności – w stosunku do rozwiązania modelowego – zauważone przez literaturę, piśmiennictwo oraz samego autora, aby przekazać odbiorcy wiedzę na temat najważniejszych problemów związanych z implementacją. Po trzecie, autor stawia sobie za cel przedstawienie indywidualnych wniosków i postulatów *de lege ferenda* w obrębie prezentowanego tematu. W tym ostatnim elemencie autor zwraca szczególną uwagę na szanse i zagrożenia, jakie wiążą się z nowym prawodawstwem.

**Słowa kluczowe:** prawo zgłaszania naruszeń, dyrektywa 2019/1937, ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa, sygnalista

## 1. Wprowadzenie

Obecnie jesteśmy świadkami i uczestnikami rewolucyjnej zmiany legislacyjno-społecznej, którą przynosi ze sobą nowe prawodawstwo Unii Europejskiej (dalej UE). Wraz z przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>1</sup> ustanowione zostały ogólnounijne zasady dotyczące zgłaszania nieprawidłowości przez tzw. sygnalistów, a także systemowe gwarancje związane z ochroną tych osób. W literaturze przedmiotu wprost zauważa się, że „kwestia sygnalizacji nieprawidłowości uznawana jest za jedno z najistotniejszych wyzwań, z którym spotkają się zarówno podmioty prawa prywatnego (przedsiębiorstwa, korporacje), jak i podmioty ze sfery prawa publicznego”<sup>2</sup>, przez co należy przypuszczać, że prawodawca unijny pokłada sporą nadzieję w nowej ogólnoeuropejskiej transformacji wdrażającej tę instytucję na niespotykaną dotąd skalę.

Już pierwszy motyw przywoływanej dyrektywy wskazuje, że „osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie działają jako «sygnaliści» i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego”. Realizacja tego celu znajduje swoje odzwierciedlenie w projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa<sup>3</sup> mającej dokonać transpozycji dyrektywy o sygnalistach do polskiego ustawodawstwa. Zanim jednak ukazał się ten aktualny projekt, w piśmiennictwie i publicystyce<sup>4</sup> trwały długie dyskusje m.in. na temat wcześniejszego, rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego<sup>5</sup> oraz potencjalnej możliwości powrotu do procedowania zawartych tam rozwiązań<sup>6</sup>. Rzeczywistość pokazała jednak, że powstał całkiem nowy projekt ustawy, dużo bardziej przystający do modelowego wzorca z dyrektywy o sygnalistach.

Oceniając rozwiązania legislacyjne, unijne i krajowe, warto mieć na względzie okoliczność, że tak naprawdę w anglosaskim świecie korporacyjnym sygnalizowanie

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L 305 z 26.11.2019 r., s. 17, ze zm. – dalej dyrektywa o sygnalistach. Data transpozycji nałożona na państwa członkowskie minęła 17.12.2021 r.

<sup>2</sup> Tak: B. Baran, *Srodki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 1937/2019 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów)*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 15. Por. A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly, W. Vandekerckhove [red.], *International Handbook on Whistleblowing Research*, Cheltenham 2014, s. 1.

<sup>3</sup> Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 18.10.2021 r. (druk UC101), <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (dostęp: 30.12.2021 r.) – dalej projekt ustawy o sygnalistach.

<sup>4</sup> <https://dziennikpolski24.pl/kontrowersje-wokol-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego-urzednicy-poinformuja-ze-kupili-sobie-pralke-albo-telewizor/ar/12963983> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>5</sup> <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r83905103,Projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>6</sup> T. Wróblewski, *Sygnaliści w spółkach giełdowych – po cichu i bocznymi drzwiami*, <https://cowprawiepiszczy.com/2019/12/sygnalisci-w-spolkach-gieldowych-po-cichu-i-bocznymi-drzwiami/> (dostęp: 30.12.2021 r.).

nieprawidłowości oraz ochrona sygnalisty zyskują coraz większą popularność już od około 40–50 lat<sup>7</sup>. Z tego względu ten element etycznego postępowania został wdrożony do wszystkich ważniejszych procedur i kodeksów etycznych znaczących globalnych korporacji<sup>8</sup>. W efekcie zjawiskiem „sygnalizacji” (*whistleblowingu*) coraz bardziej zaczęli interesować się prawodawcy, w tym prawodawca unijny. W ciągu ostatnich 10 lat zauważyć można intensyfikację wdrażania mechanizmów zgłaszania naruszeń<sup>9</sup> w prawie UE (wcześniej zainteresowanie prawodawcy unijnego tym tematem było raczej nikle)<sup>10</sup> w odniesieniu do funkcjonowania rynków finansowych m.in. w ramach – pakietu MAR<sup>11</sup> / MAD II<sup>12</sup> czy dyrektywy wykonawczej Komisji (UE) 2015/2392 z 17.12.2015 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 596/2014 w odniesieniu do zgłaszania właściwym organom rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń tego rozporządzenia<sup>13</sup>. To właśnie m.in. te regulacje sprawiły, że wiele polskich spółek znajdujących się w obszarze oddziaływania tych regulacji wdrożyła już i udoskonaliła własne systemy zgłaszania naruszeń, przez co łatwiej będą adaptować się do nadchodzących zmian.

Jako wprowadzenie do omawianego zagadnienia w niniejszym artykule najpierw zaprezentowane zostaną ważniejsze zmiany wprowadzane dyrektywą o sygnalistach – pożądanego modelu ogólnospółnotowego. Następnie przedstawione będą założenia i sam projekt polskiej ustawy wdrożeniowej, a właściwie jego wybrane elementy i wiążące się z nimi rozbieżności, wskazywane przez doktrynę i piśmiennictwo przedmiotu. Z uwagi na to, że mowa tu o nowych rozwiązaniach w porządkach państw członkowskich, końcową część artykułu poświęcono wnioskowi. Warto zadać sobie pytanie o pozaliteralne *prima facie* znaczenie tych rozwiązań i ich wpływ na

<sup>7</sup> Por. uwagi nt. rozwoju instytucji sygnalisty w USA od XIX w. – Ł. Mroczyński-Szmaj, *Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ozóg, Warszawa 2021, s. 142–148.

<sup>8</sup> Por. wybrane uwagi: J. Olszewski, *Ważniejsze obowiązki informacyjne w publicznych spółkach akcyjnych – na przykładzie spółek Skarbu Państwa*, [w:] *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, red. A. Kidyba, M. Michalski, Warszawa 2017, s. 172 i n.; T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017.

<sup>9</sup> Ważnym momentem, który – zdaje się – przesądził o globalnej ekspansji (co przełożyło się na UE), był Szczyt Grupy G20 w Seulu w listopadzie 2010 r. Wówczas przywódcy G20 określili ochronę sygnalistów jako kluczowy element ich globalnej strategii antykorupcyjnej, uznając go za podstawową wartość w zakresie informacji wewnętrznych dla rządów i przedsiębiorstw, oraz jako „pierwszy i często najlepszy system wczesnego ostrzegania” o rodzajach złych praktyk finansowych, korupcji i nieprawidłowościach regulacyjnych, które okazały się obecnie krytycznymi zagrożeniami dla światowej gospodarki (S. Wolfe, M. Worth, S. Dreyfus, A.J. Brown, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Final Report, September 2014, s. 8).

<sup>10</sup> Por. D. Huseynova, K. Piperigos, *Justice for justice: Protecting whistleblowers in the EU. Protection of whistleblowers – the why and the how*, [http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/WB\\_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf](http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/WB_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf) (dostęp: 30.12.2021 r.). Por. B. Baran, *Środki...*, [w:] *Ochrona...*, s. 15.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 596/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 1, ze zm.) – tzw. rozporządzenie MAR (od ang. *market abuse regulation*).

<sup>12</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z 16.04.2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 179) – dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku, określana także mianem dyrektywy MAD II.

<sup>13</sup> Dz.Urz. UE L 332 z 18.12.2015 r., s. 126.

Unię Europejską jako byt organizacyjno-prawny, który ustawicznie dąży do rozwoju. Właściwa odpowiedź na to pytanie z pewnością pozwoli na lepsze zrozumienie wielowymiarowości samej reformy i jej doniosłości w kontekście długofalowych skutków.

## 2. Ważniejsze zmiany wprowadzone dyrektywą o sygnalistach

Dokonując analizy dyrektywy o sygnalistach, wydaje się, że kluczowy dla całej regulacji jest art. 2. Wyznacza on wspólne, ogólnounijne minimalne normy ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE w zakresie:

- a) naruszeń objętych zakresem stosowania aktów UE określonych w załączniku do dyrektywy, dotyczących enumeratywnie wymienionych dziedzin, tj.: zamówień publicznych; usług, produktów i rynków finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i 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 oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych;
- b) naruszeń mających wpływ na interesy finansowe UE, o których mowa w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>14</sup> i określonych szczegółowo w stosownych środkach unijnych;
- c) naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego, o którym mowa w art. 26 ust. 2 TFUE (zwłaszcza kwestii konkurencyjno-podatkowych).

Z kolei strona podmiotowa uregulowana została w art. 4 dyrektywy o sygnalistach, zgodnie z którym dyrektywa ma zastosowanie do osób dokonujących zgłoszenia pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej do:

- „a) osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, w tym urzędników służby cywilnej;
- b) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE;
- c) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to czy otrzymują oni wynagrodzenie;
- d) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) – dalej TFUE.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Whistleblowing) – jej wpływ na polskie prawo pracy – wybrane uwagi*, [w:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Legalis/el. 2019; Ł. Łaguna, *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 25 i n.

Ponadto dyrektywę o sygnalistach stosuje się do osób dokonujących zgłoszenia, w przypadku gdy dokonują one zgłoszenia lub publicznego ujawnienia informacji na temat naruszeń, które nastąpiły w ramach stosunku pracy, który już ustał (byli pracownicy), a także do osób dokonujących zgłoszenia, których stosunek pracy ma zostać dopiero nawiązany (kandydaci do pracy), w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskane zostały w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

Co ciekawe, w art. 4 ust. 4 dyrektywa o sygnalistach posługuje się konstrukcją „odpowiedniego zastosowania” środków ochrony osób dokonujących zgłoszenia określonych w rozdziale VI wględem:

- „a) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia,
- b) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; oraz
- c) podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą”.

Zauważyć należy, że przedmiotowa dyrektywa *expressis verbis* na swój użytek określa, kim jest sygnalista. Zgodnie z art. 5 pkt 7 dyrektywy o sygnalistach „osoba dokonująca zgłoszenia” „oznacza osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą.” Beata Baran zauważa, że „brak jest dyferencjacji sygnalistów z uwagi na posiadane obywatelstwo unijne lub jego brak. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż celem wspólnotowego prawodawcy, co też zostało wyartykułowane bezpośrednio w motywach preambuły dyrektywy, jest zapewnienie ochrony wszystkim osobom powiązanym, w szerokim znaczeniu, z organizacją, w której doszło do naruszenia”<sup>16</sup>.

Kluczowe wydaje się także znaczenie pojęcia „naruszenie” rozumianego jako działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą aktów UE i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym, o którym mowa była wyżej (w art. 2 dyrektywy o sygnalistach), lub też są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach UE i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym, również w zakresie, o którym mowa była wyżej (w art. 2 dyrektywy o sygnalistach). Z kolei „akt” działania sygnalisty również może stanowić dwojaką formę, tj.:

- 1) **zgłoszenia**, czyli ustnego lub pisemnego przekazania informacji na temat naruszeń (art. 5 pkt 3 dyrektywy o sygnalistach), które z kolei mogą mieć postać **wewnętrzną** (tj. w ramach danej organizacji / podmiotu prywatnego lub publicznego) oraz **zewnątrzną** (tj. zgłoszenia właściwym organom);
- 2) **ujawnienia publicznego**, tzn. podania do publicznej wiadomości informacji na temat naruszeń (art. 5 pkt 6 dyrektywy o sygnalistach).

W zależności od tego, jaką formę ostatecznie przybierze „akt” działania sygnalisty, dyrektywa o sygnalistach tworzy odpowiednie modele gwarancyjne.

<sup>16</sup> B. Baran, *Środki...*, [w:] *Ochrona...*, s. 16.

W piśmiennictwie wymienia się trzy modele (czy elementy trójstopniowej struktury)<sup>17</sup>. Oczywiście, zanim któryś z wariantów zostanie uruchomiony, istnieją pewne warunki objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia, dla których bazową regulację stanowi art. 6 dyrektywy o sygnalistach. Zgodnie z zawartym tam przepisem ust. 1 kwalifikacją do objęcia ochroną są objęte osoby, które:

- „a) miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że informacje takie są objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy; oraz
- b) dokonały zgłoszenia wewnętrznego zgodnie z art. 7 albo zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z art. 10 lub dokonały ujawnienia publicznego zgodnie z art. 15”.

W świetle ww. regulacji prawodawca unijny kładzie zatem nacisk na tzw. działanie w dobrej wierze. Ma to na celu ograniczenie chęci odwetowych w szczególności ze strony byłych już pracowników lub pracowników, wobec których uruchomiona została procedura rozwiązania stosunku pracy lub innego mu odpowiadającego. Warto jednak pamiętać, że treść przedmiotowej dyrektywy nie przesądza ostatecznie o możliwości zgłaszania naruszeń anonimowo i pozostawia co do zasady tę kwestię w domenie prawodawstw krajowych. Jeżeli jednak osoby działające w sposób anonimowy zostały zidentyfikowane i doświadczyły działań odwetowych, to na mocy dyrektywy o sygnalistach będą się kwalifikować do objęcia ochroną przewidzianą w rozdziale VI dyrektywy, o ile spełniły warunki określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy.

Pierwszy **model sygnalizacyjny** wiąże się z **procesem zgłoszenia wewnętrznego**. Regulowany jest on przepisami rozdziału II dyrektywy o sygnalistach (art. 7–9). W tym wariantcie informacje na temat naruszeń można zgłaszać za pośrednictwem wewnętrznych kanałów i procedur dokonywania zgłoszeń. Zgodnie z uktą w prawie unijnym doktryną subsydiarności ten model będzie rozwiązaniem preferowanym, bowiem w myśl art. 7 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mają zachęcać do zgłaszania za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, zanim dokonane zostanie zgłoszenie za pośrednictwem zewnętrznych kanałów, jednakże tylko wówczas, gdy „naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych”. Nadto jednak w art. 7 ust. 3 prawodawca unijny nakłada obowiązek informacyjny. Odnosi się on do odpowiednich informacji dotyczących korzystania z wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń – informacji udzielanych przez podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. g dyrektywy i przez właściwe organy zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. a i art. 13 dyrektywy o sygnalistach.

Artykuł 8 dyrektywy o sygnalistach *expressis verbis* statuuje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie „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

<sup>17</sup> A. Kantor-Kilian, A. Rutkowska, *Akceptacja sygnalistów w miejscu pracy i wdrożenie ich ochrony przez Dyrektywę UE, „Rzeczpospolita”* z 10–11.06.2020 r., nr 135 (11681), <https://archiwum.rp.pl/artykul/1429774-Akceptacja-sygnalistow-w-miejscu-pracy-i-C2%A0wdrozenie-ich-ochrony-przez-dyrektywe-UE.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe” (art. 8 ust. 1 dyrektywy o sygnalistach). Co ważne, chodzi więc zatem o to, aby nie tylko ustanowić kanały i procedury dokonywania zgłoszeń wewnętrznych, lecz także wprowadzić obowiązek **podejmowania działań następczych**, tak aby odniosły one efektywny skutek, czyli taki, który nie polega wyłącznie na „przyjęciu do wiadomości” przez osobę „pierwszego kontaktu” i zakończeniu na tym całej procedury. Ustanowione kanały i procedury powinny umożliwiać dokonywanie zgłoszeń informacji na temat naruszeń zarówno pracownikom, jak i innym osobom, wymienianym w art. 4 ust. 1 lit b, c i d oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy o sygnalistach, które utrzymują kontakt z podmiotem w kontekście związanym z pracą.

Warto zaznaczyć także, że prawodawca unijny w art. 8 ust. 3 dyrektywy w sposób wyraźny wskazuje, iż w przypadku ustanowienia kanałów i procedur dla zgłoszeń wewnętrznych w sektorze prywatnym państwa członkowskie mają obligatoryjnie wymagać takich rozwiązań od podmiotów prawnych, które zatrudniają **co najmniej 50 pracowników**<sup>18</sup>. Pamiętać jednak należy, że ten próg nie ma zastosowania do podmiotów objętych zakresem stosowania aktów UE wymienionych szczegółowo w części I.B i II załącznika do dyrektywy o sygnalistach. Prawodawca unijny na mocy art. 8 ust. 7 dyrektywy pozostawił państwom członkowskim swobodę co do możliwości zobowiązania podmiotów prawnych w sektorze prywatnym, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników, do ustanowienia wewnętrznych kanałów i procedur dokonywania zgłoszeń zgodnie z rozdziałem II dyrektywy po wcześniejszym dokonaniu odpowiedniej oceny ryzyka, uwzględniającej charakter działalności podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka, w szczególności w dziedzinie środowiska i zdrowia publicznego. W takim wypadku (art. 8 ust. 8 dyrektywy o sygnalistach) państwa członkowskie zobligowane są notyfikować Komisji Europejskiej każdą taką podjętą przez nie decyzję, zobowiązującą podmioty prawne w sektorze prywatnym do ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Takie powiadomienie od strony formalnej musi zawierać uzasadnienie decyzji oraz kryteria zastosowane w ocenie ryzyka. Komisja Europejska z kolei informuje o tej decyzji pozostałe państwa członkowskie.

Jeżeli natomiast chodzi o podmioty prawne w sektorze publicznym, to zgodnie z art. 8 ust. 9 dyrektywy o sygnalistach nakazem dyspozycji normy wyrażonej w art. 8 ust. 1 dyrektywy, są one wszystkie zobowiązane do ustanowienia kanałów i procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych. Co więcej, ten obowiązek dotyczy także podmiotów będących własnością lub znajdujących się pod kontrolą takich podmiotów (co z pewnością odnosić się będzie do wszystkich głównych spółek energetycznych w Polsce). Dalsza część przywoływanego przepisu stanowi z kolei wyraz zasady proporcjonalności, bowiem w przypadku sektora publicznego państwa członkowskie mogą zwolnić z ww. obowiązku gminy liczące mniej niż 10.000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników,

<sup>18</sup> Przykładowo: w myśl polskiej regulacji, którą jest ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.), odnosi się to z zasady do średnich i dużych przedsiębiorstw.



lub inne podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy o sygnalistach zatrudniające mniej niż 50 pracowników. Jednocześnie państwa członkowskie mogą wprowadzić przepisy przewidujące, że wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń mogą być wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem, że wspólne wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń są odrębne i niezależne od odpowiednich zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

W art. 8 ust. 5 dyrektywy o sygnalistach prawodawca unijny dopuszcza możliwość zastosowania trzech wariantów realizacji<sup>19</sup> obsługi wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Są to:

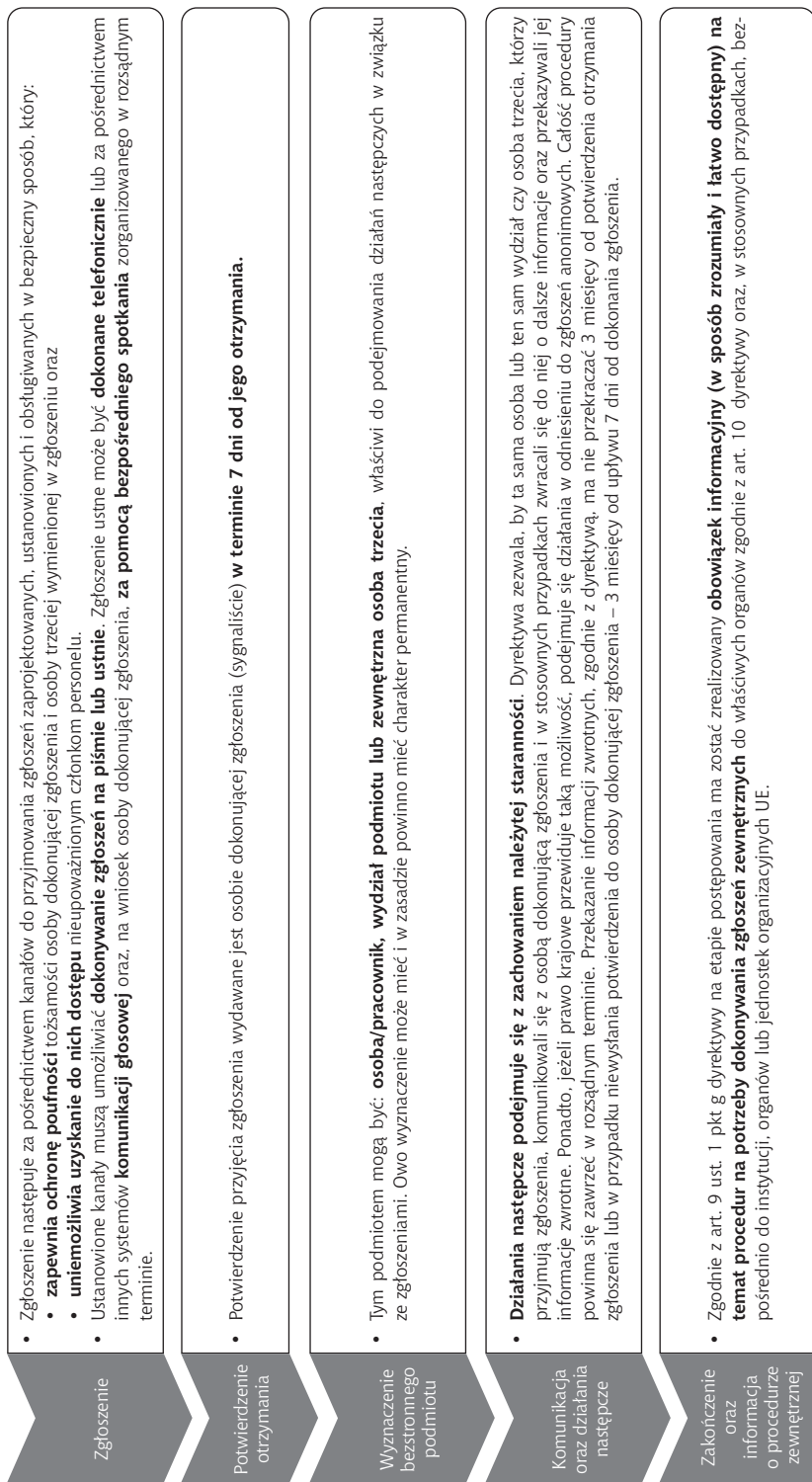
- a) **wyznaczenie do tego celu osoby** w ramach danego podmiotu (w szczególności *compliance officer*),
- b) **wyznaczenie działu** danego podmiotu (w szczególności dział *compliance*) lub
- c) powierzenie tego zadania **zewnętrznej osobie trzeciej** (*outsourcing compliance*).

Zauważyć trzeba, że przepis art. 8 ust. 6 dyrektywy o sygnalistach okazuje się dość niejasny. Zgodnie z jego brzmieniem z zasady „średni podmiot” zatrudniający 50–249 pracowników może „dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich prowadzonych postępowań wyjaśniających”. Wydaje się zatem, że pozostawiona została tu możliwość funkcjonowania wspólnych jednostek/osób/podmiotów – „zasobów” – zajmujących się obsługą zgłoszeń i prowadzeniem następczych postępowań. Można sobie w tym względzie wyobrazić także współdzielenie „zasobów lokalowych” czy sprzętowych. Jednakże „współdzielenie zasobów informacyjnych” mogłoby być już kontrowersyjne, dlatego też w myśl art. 8 ust. 6 zd. 2 dyrektywy prawodawca unijny zastrzegł, że takie „współdzielenie zasobów” musi funkcjonować „bez uszczerbku dla obowiązków nałożonych na te podmioty przez niniejszą dyrektywę w zakresie zachowania poufności, przekazywania informacji zwrotnych oraz zaradzenia naruszeniu będącemu przedmiotem zgłoszenia (wyróżnienie – Ł.M.-S.)”.

**Drugi model sygnalizacyjny** wiąże się już z **procesem zgłoszenia zewnętrznego**. Regulowany jest on przepisami rozdziału III dyrektywy o sygnalistach (art. 10–14). Sygnalizacja zewnątrz zgodnie z art. 10 dyrektywy może nastąpić po uprzednim dokonaniu zgłoszenia za pośrednictwem wewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń lub samoistnie poprzez dokonanie zgłoszenia od razu za pośrednictwem zewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń, oczywiście bez uszczerbku dla ujawnienia publicznego.

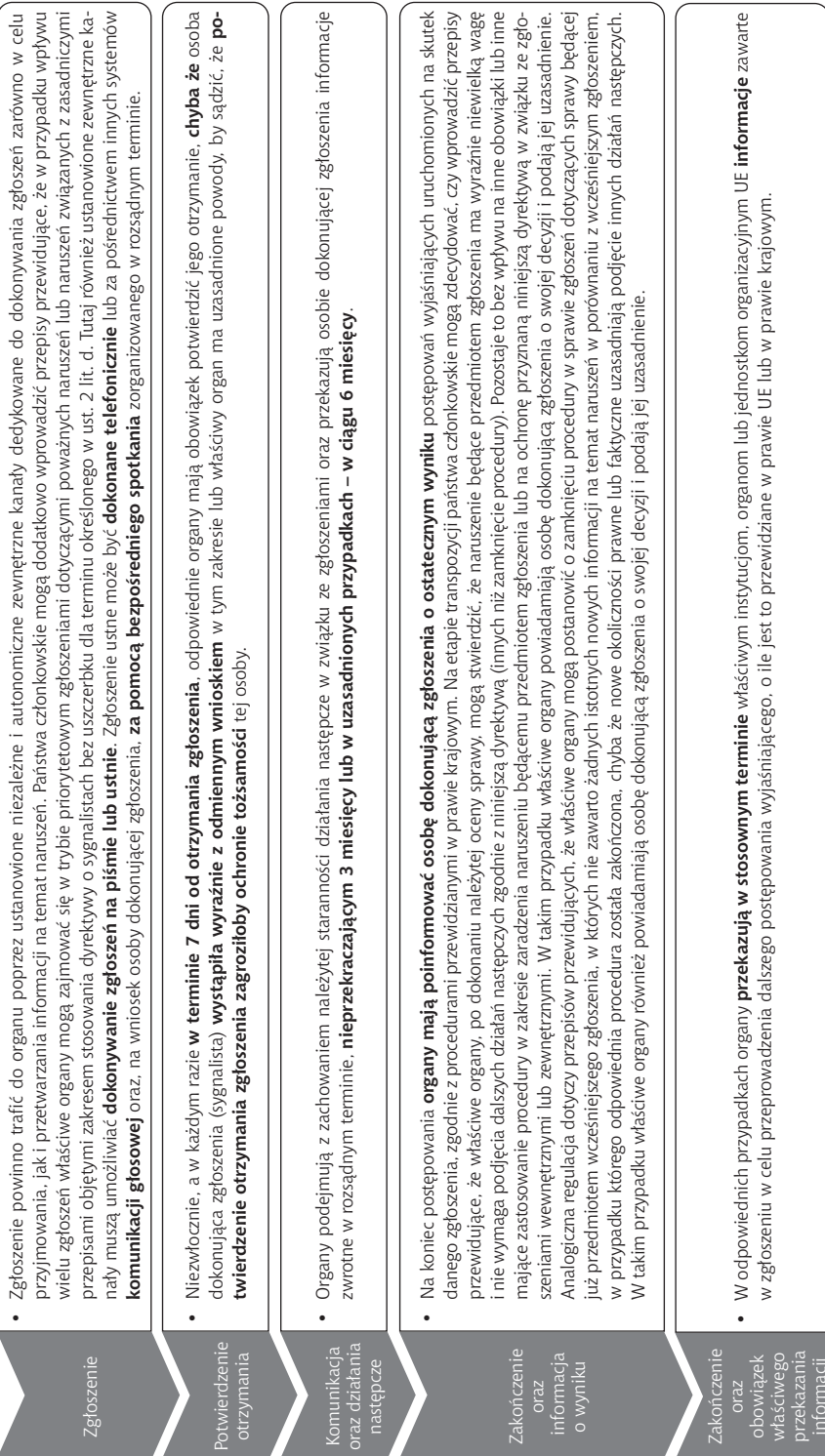
<sup>19</sup> Więcej na ten temat: A. Kantor-Kilian, *Organizacja modelu kanałów sygnalizowania nieprawidłowości w świetle dyrektywy 1937/2019*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 38–44. Autorka zwraca tam m.in. uwagę, że unijny prawodawca także w motywach dyrektywy powołuje się na badania empiryczne, w których potwierdzono, iż osoby przekazujące informację czynią to chętniej w ramach kanałów wewnętrznych danej organizacji, a zewnętrzne zgłoszenia mają miejsce tylko wówczas, gdy istnieją uzasadnione powody dla nieskorzystania z wewnętrznych możliwości. W podobnym tonie wypowiadają się anglosascy badacze: E.S. Callahan, T.M. Dworkin, *Who Blows the Whistle to the Media and Why: Organizational Characteristic of Media Whistleblowers*, „American Business Law Journal” 1994/32, s. 180–184.

### Schemat 1. Procedowanie zgłoszenia wewnętrznego zgodnie z art. 9 dyrektywy o sygnalistach



**Źródło:** opracowanie własne.

## Schemat 2. Procedowanie zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z art. 11 i 12 dyrektywy o sygnalistach



**Źródło: opracowanie własne.**

Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy o sygnalistach nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia organów właściwych do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat oraz podejmowania działań następczych w związku z nimi. Jednocześnie obowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia tym organom odpowiednich zasobów, a więc sił i środków umożliwiających działalność. Ponadto państwa członkowskie mają zagwarantować, aby te właściwe organy ustanowiły **niezależne i autonomiczne zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń** w celu przyjmowania i przetwarzania informacji na temat naruszeń.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 6 dyrektywy o sygnalistach państwa członkowskie mają zapewnić, aby „każdy organ, który otrzymał zgłoszenie, ale nie jest właściwy do zaradzenia naruszeniu będącemu przedmiotem naruszenia, przekazał zgłoszenie właściwemu organowi w rozsądnym terminie i w bezpieczny sposób”. Mają ponadto zagwarantować, aby osoba dokonująca zgłoszenia została o takim przekazaniu niezwłocznie poinformowana (**przekazanie zgłoszenia według właściwości**).

Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy o sygnalistach podkreśla, że **zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń** muszą mieć przymioty niezależności i autonomiczności. Powinny zatem *łącznie* spełnić dwa podstawowe kryteria, tj.:

- a) muszą zostać zaprojektowane i ustanowione oraz być obsługiwane w sposób zapewniający kompletność, integralność i poufność informacji i uniemożliwiający uzyskanie do nich dostępu nieupoważnionym członkom personelu właściwego organu oraz
- b) muszą pozwalać na przechowywanie informacji w sposób trwały zgodnie z art. 18 dyrektywy o sygnalistach, tak aby umożliwić prowadzenie dalszego postępowania wyjaśniającego.

Dlatego też w myśl art. 12 ust. 4 i 5 dyrektywy o sygnalistach państwa członkowskie mają zapewnić, aby właściwe organy wyznaczyły i odpowiednio przeszkoliły **członków personelu odpowiedzialnych za rozpatrywanie zgłoszeń**, a w szczególności odpowiedzialnych za:

- a) przekazywanie wszystkim zainteresowanym osobom informacji na temat procedur dokonywania zgłoszeń (działalność informacyjna);
- b) przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami (działalność organizacyjno-wykonawcza);
- c) utrzymywanie kontaktu z osobą dokonującą zgłoszenia w celu przekazywania jej informacji zwrotnych i zwracania się, w razie potrzeby, o dalsze informacje (działalność komunikacyjna).

W tym względzie zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy w przypadku, gdy zgłoszenie otrzymano za pośrednictwem innych kanałów dokonywania zgłoszeń niż te, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy o sygnalistach, jak również, gdy otrzymali je członkowie personelu, którzy nie są odpowiedzialni za rozpatrywanie zgłoszeń, właściwe organy mają zapewnić, aby członkowie personelu, którzy je otrzymali, **mieli zakaz ujawniania jakichkolwiek informacji** mogących skutkować ustaleniem tożsamości sygnalisty lub osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz

jednocześnie byli zobowiązani do niezwłocznego przekazania takiego zgłoszenia, bez żadnej ingerencji w jego treść, kompetentnym członkom personelu odpowiedzialnym za rozpatrywanie zgłoszeń.

**Trzeci model sygnalizacyjny to ujawnienie publiczne.** Regulowany jest on w szczególności art. 15 rozdziału IV dyrektywy o sygnalistach. Zgodnie z art. 15 ust. 1 osoba, która dokonuje ujawnienia publicznego, ma być zakwalifikowana do objęcia ochroną na mocy przedmiotowej dyrektywy, wówczas gdy spełniony jest alternatywnie jeden z następujących warunków:

- a) osoba ta dokonała najpierw stosownego zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z rozdziałami II i III, lecz w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie zostały podjęte żadne odpowiednie działania w terminie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. f lub art. 11 ust. 2 lit. d; lub
- b) osoba ujawniająca ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że:
  - „naruszenie może stanowić **bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego**, na przykład w przypadku sytuacji wyjątkowej lub ryzyka wystąpienia nieodwracalnej szkody; lub (wyróżnienie – Ł.M.-S.)”
  - „w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego **grozić jej będą działania odwetowe** lub istnieje **niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia** naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zмовы między organem a sprawcą naruszenia lub udziału organu w naruszeniu (wyróżnienie – Ł.M.-S.)”.

Zauważyć jednak trzeba, że gdy dana osoba ujawnia informacje bezpośrednio do prasy zgodnie ze szczególnymi przepisami krajowymi ustanawiającymi system ochrony w związku z wolnością wypowiedzi i informacji, to przepis art. 15 ust. 1 dyrektywy nie ma zastosowania.

W dalszej części dyrektywy o sygnalistach uregulowane zostały jeszcze m.in. kwestie dotyczące:

- obowiązku zachowania poufności (art. 16)<sup>20</sup>,
- przetwarzania danych osobowych (art. 17),
- prowadzenia rejestrów zgłoszeń (art. 18),
- zakazu stosowania enumeratywnie wymienionych działań odwetowych (art. 19),
- środków wsparcia, w tym wsparcia prawnego sygnalisty (art. 20),
- środków ochrony przed działaniami odwetowymi (art. 21),
- środków ochrony osób, których dotyczy zgłoszenie (art. 22).

Wspomnieć należy także, że art. 23 ust. 1 dyrektywy o sygnalistach nakłada na państwa członkowskie **obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji** względem osób zarówno fizycznych, jak i prawnych, które:

- „a) **utrudniają lub usiłują utrudniać** dokonywanie zgłoszeń;
- b) **podejmują działania odwetowe** wobec osób, o których mowa w art. 4;

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat: K. Wygoda, D. Wasiak, *Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 103 i n.

- c) **wszczynają uciążliwe postępowania** przeciwko osobom, o których mowa w art. 4;  
 d) **dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności** tożsamości osób dokonujących zgłoszenia, o którym to obowiązku mowa w art. 16. (wyróżnienie – Ł.M.-S.)”.

Z drugiej zaś strony (art. 23 ust. 2 dyrektywy o sygnalistach) analogicznie (obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji) penalizowane mają być także działania osób, co do których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. W ślad za tymi sankcjami państwa członkowskie wprowadzają również przepisy przewidujące, zgodnie z prawem krajowym, środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawniania publicznego.

Artykuł 24 dyrektywy o sygnalistach (ostatni przed przepisami końcowymi) obliguje państwa członkowskie, aby w ich porządkach krajowych nie można było zrzec się praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w dyrektywie o sygnalistach ani także „ograniczyć takich praw lub środków ochrony prawnej w drodze jakiegokolwiek umowy, polityki, formy zatrudnienia lub warunków zatrudnienia, w tym umowy o arbitraż na etapie przedsporowym”.

### 3. Założenia i projekt polskiej ustawy wdrożeniowej – wybrane elementy i rozbieżności

Wraz z opublikowaniem najpierw założeń, a następnie projektu ustawy o sygnalistach<sup>21</sup> rozgorzała ożywiona dyskusja nad kształtem polskiej implementacji. Przeciagające się dyskusje spowodowały, że pomimo upływu terminu transpozycji, tj. 17.12.2021 r., przepisy krajowe nie zostały jak dotąd uchwalone. Przygotowany projekt zawiera 63 artykuły podzielone na 8 rozdziałów. Wśród najważniejszych cech przedmiotowego projektu zauważa się m.in.:<sup>22</sup>

- Rzecznik Praw Obywatelskich to centralny organ właściwy do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych;
- pozostawienie w gestii pracodawców decyzji co do możliwości korzystania przez sygnalistów ze zgłoszeń anonimowych<sup>23</sup> oraz rozszerzenia przedmiotowego katalogu możliwych zgłoszeń, np. o *mobbing*, dyskryminację czy łapówkarstwo<sup>24</sup>;
- wprowadzenie obowiązkowych konsultacji dla związków zawodowych na temat projektu regulaminu zgłoszeń wewnętrznych w organizacji;

<sup>21</sup> Druk UC101, <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r230343592,Projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>22</sup> Por. Ł. Guza, *Pałapki procedur dla sygnalistów*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21.10.2021 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8275931,procedura-dla-sygnalistow-problemy.html> (dostęp: 30.12.2021 r.); B. Baran, *Pierwsze uwagi dotyczące projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, [https://www.linkedin.com/posts/dr-beata-baran\\_sygnalista-sygnaliagici-whistleblowing-activity-6856119947945410560-0WzU](https://www.linkedin.com/posts/dr-beata-baran_sygnalista-sygnaliagici-whistleblowing-activity-6856119947945410560-0WzU) (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>23</sup> I. Jackowska, *Czy nowe prawo dopuści anonimowy od sygnalistów?*, „Puls Biznesu” z 17.12.2021 r., <https://www.pb.pl/czy-nowe-prawo-dopusci-anonimowy-od-sygnalistow-1136445> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>24</sup> A. Ryciak, *Ustawa o sygnalistach to nowe obowiązki, które musi znać pracodawca*, <https://www.prawo.pl/kadry/sygnalisci-nowe-obowiazki-pracodawcow,512086.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

- zagwarantowanie w nowotworzonych procedurach konieczności podjęcia odpowiednich środków następczych przez pracodawcę po wypłynięciu zgłoszenia;
- zabezpieczenie realizacji przepisów projektu sankcjami karnymi (art. 56–60 projektu), w tym za niewprowadzenie wewnętrznego systemu zgłaszania nieprawidłowości – zagrożenie sankcją nawet do 3 lat pozbawienia wolności<sup>25</sup>;
- możliwość *outsourcingu* zadań z zakresu *whistleblowingu*<sup>26</sup> oraz konieczność ustalenia więcej niż 1 kanału zgłoszeń<sup>27</sup>;
- założenie, że realizacja obowiązku ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty w sektorze prywatnym zatrudniające co najmniej 50 i mniej niż 250 pracowników nastąpić ma do 17.12.2023 r.; oraz
- *vacatio legis* wynoszące zaledwie (jak na znaczną skalę zmian) 14 dni.

Jak deklarują jego twórcy, „projektowana ustawa obejmie ochroną osoby dokonujące zgłoszenia lub ujawnienia informacji lub uzasadnionych podejrzeń naruszenia prawa, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszenia w kontekście związanym z pracą. Przewidziane w ustawie gwarancje i środki prawne będą przysługiwały osobie dokonującej zgłoszenia naruszenia, niezależnie od podstawy i formy świadczenia pracy (m.in. umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, kontrakt menedżerski, wolontariat, staż i praktyka), w tym także świadczącej pracę na rzecz podmiotów, z którymi pracodawca utrzymuje relacje gospodarcze, jak wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy oraz innym osobom zgłaszającym informacje o naruszeniach w kontekście związanym z pracą, jak akcjonariusze i wspólnicy oraz członkowie organów osoby prawnej. Ochroną będą objęte również osoby dokonujące zgłoszenia, których stosunek pracy ustał lub dopiero ma zostać nawiązany, w przypadku, gdy informacje na temat naruszenia uzyskano w trakcie procesu rekrutacji poprzedzającego zawarcie umowy”<sup>28</sup>. Wobec powyższego wydawałoby się, że katalog osób mogących zostać sygnalistami został ustanowiony w sposób adekwatny i szeroki, co było zamiarem prawodawcy unijnego. Tymczasem, jak zauważają Karolina Woźniak i Marcin Różański<sup>29</sup>, projekt ustawy o sygnalistach, wyłączając stosowanie prawa UE art. 5 ust. 1 „do wszystkich osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej”, wbrew samej dyrektywie, ogranicza zasięg pojęcia „sygnalisty”<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Ł. Guza, *Więzenie za brak procedury dla sygnalistów*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20.10.2021 r., nr 204 (5612), s. B11.

<sup>26</sup> G.J. Leśniak, *Czy sygnalista powinien być anonimowy a komisja zawsze wewnątrz firmy?*, <https://www.prawo.pl/kadry/procedura-zglaszania-naruszen-prawa-przez-sygnaliste,512283.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>27</sup> B. Baran, *Ukazat się projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa implementujący tzw. Dyrektywę o ochronie sygnalistów*, <https://link.freshmail.direct/p/syin83ldzf/g9uebmm25v> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>28</sup> <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r230343592.Projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>29</sup> Tak też m.in.: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność 80, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja „Akademia Antykorupcyjna”, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Sieć Obywatelska *Watchdog* Polska.

<sup>30</sup> K. Woźniak, M. Różański, *Sygnaliści – ograniczona ochrona pracowników zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej*, <https://www.prawo.pl/kadry/sygnalisci-tajemnica-zawodowa-a-ochrona-dyrektywy,512347.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

Jest to rezultat nieprecyzyjnego przełożenia na polski grunt normy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, zgodnie z którą nowe regulacje nie wpływają na stosowanie prawa UE ani prawa krajowego w odniesieniu do ochrony prawniczej tajemnicy zawodowej i tajemnicy medycznej oraz tajemnicy narady sędziowskiej<sup>31</sup>. W efekcie adwokat, notariusz czy radca prawny nie będą korzystać z ochrony zapewnianej dyrektywą w zakresie informacji objętych odpowiednią tajemnicą zawodową. Tym samym nie będą zwolnieni z zachowania tajemnicy zawodowej<sup>32</sup>. Dodatkowo jednak prawodawca unijny umieścił w preambule dyrektywy o sygnalistach motyw 27, dookreślający, że „przedstawiciele zawodów, inni niż prawnicy i świadczeniodawcy opieki zdrowotnej, **mogą kwalifikować się do objęcia ochroną** na mocy niniejszej dyrektywy, w przypadku gdy zgłaszają informacje chronione na mocy mających zastosowanie zasad zawodowych, pod warunkiem że zgłaszanie tych informacji jest niezbędne do ujawnienia naruszenia objętego zakresem stosowania niniejszej dyrektywy (wyróżnienie – Ł.M.-S.)”. Tymczasem polski projekt implementacji wyłącza w sposób nieuzasadniony stosowanie dyrektywy 2019/1937 co do wszystkich osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej i tym samym wbrew dyrektywie ogranicza podmiotowy katalog potencjalnych sygnalistów<sup>33</sup>, co może znacznie ograniczyć „funkcjonalność” przedmiotowej regulacji m.in. w bardzo newralgicznym sektorze usług finansowych.

Co więcej, przywołani wcześniej K. Woźniak i M. Róžański również wskazują na sposób transponowania art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy o sygnalistach. Tutaj polski projektodawca dokonał pośredniego zawężenia podmiotowego, ograniczając możliwość skorzystania przez sporą grupę obywateli z ochrony poprzez uzyskanie statusu sygnalisty. W świetle bowiem postanowień rozdziału 3 projektu ustawy to pracodawcy będą zobowiązani – ujmując rzecz najogólniej – umożliwić dokonywanie tzw. zgłoszeń wewnętrznych<sup>34</sup>. Projekt ustawy odsyła do definicji pracodawcy z art. 3 ustawy z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy<sup>35</sup>. Tak ukształtowana definicja pozwolić ma na

<sup>31</sup> Tak też: K. Woźniak, M. Róžański, *Sygnaliści...*

<sup>32</sup> Tak też: K. Woźniak, M. Róžański, *Sygnaliści...*

<sup>33</sup> Tak też: K. Woźniak, M. Róžański, *Sygnaliści...* W efekcie, jak wskazują ci autorzy, „(...) zgodnie z polskim prawem do zachowania tajemnicy zawodowej zobowiązane są osoby pozostające w stosunku pracy z towarzystwem funduszy emerytalnych (art. 49 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych), osoby pozostające w odpowiednim stosunku (w tym pracownicy) z towarzystwem funduszy inwestycyjnych, depozytariuszem, podmiotem pośredniczącym w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych (art. 280 ustawy z dnia 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi). Maklerzy, doradcy zobowiązani są do zachowania tajemnicy zawodowej na podstawie postanowień art. 147 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o obrocie instrumentami finansowymi. Do zachowania tajemnicy zawodowej zobowiązane pozostają także inne grupy zawodowe, np. osoby zarządzające oraz pracownicy dostawcy lub wydawcy pieniądza elektronicznego (na podstawie art. 11 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych), biegli rewidentzi (na podstawie art. 78 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym) osoby zatrudnione w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (art. 10a ustawy – Prawo bankowe)”.

<sup>34</sup> K. Woźniak, M. Róžański, *Rządowy projekt ustawy o sygnalistach zawiera postanowienia niezgodne z dyrektywą*, <https://www.prawo.pl/kadry/projekt-ustawy-o-sygnalistach-niezgodny-z-dyrektywa-ue,512346.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>35</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 poz. 1510 ze zm.



wskazanie podmiotów zobowiązanych do wykonania obowiązków uregulowanych w rozdziale 3 projektowanej ustawy, dzięki czemu obowiązki nakładane będą na podmioty, którym, po pierwsze, w ogóle przysługuje status pracodawcy i które, po drugie, zatrudniają odpowiednią liczbę pracowników<sup>36</sup>. W rezultacie, jak wskazują ww. autorzy, „do ich wypełnienia zobowiązany będzie podmiot, który zatrudnia osoby na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę oraz zatrudnia odpowiednią liczbę pracowników – a więc osoby pozostające w stosunku pracy podporządkowanej, regulowanej postanowieniami Kodeksu pracy (projekt ustawy zawiera także własną definicję pracownika, która ogranicza się do odesłania do definicji pracownika zawartej w art. 2 Kodeksu pracy i uzupełnienia tej definicji o pracowników tymczasowych)”<sup>37</sup>. Tym samym powstaje tu niezgodność z treścią dyrektywy o sygnalistach, gdyż pojęciem „pracownika” obejmuje ona nie tylko osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a określa, „że jej postanowienia stosuje się do osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – czyli także do osób, które przez określony czas wykonują na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem określone świadczenia w zamian za wynagrodzenie (motyw 38. preambuły dyrektywy)”<sup>38</sup>, co dotyczyć będzie przede wszystkim osób pozostających z daną jednostką (pracodawcą, zleceniodawcą, dzielodawcą) w stosunku prawnym wynikającym z umowy zlecenia czy umowy o dzieło. Tym samym dzieje się to wbrew przywoływanym wyżej deklaracjom autorów projektu.

Kolejną ważną kwestią, która w ocenie piszącego powinna być inaczej rozwiązana, to kwestia wyboru centralnego organu odpowiedzialnego za przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych. Zgodnie z wolą projektodawcy tą instytucją ma zostać **Rzecznik Praw Obywatelskich** (dalej RPO). W myśl art. 39 projektu ustawy o sygnalistach zgłoszenie zewnętrzne jest przyjmowane przez organ centralny (RPO) albo organ publiczny (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>39</sup> oraz inne organy przyjmujące zgłoszenia zewnętrzne dotyczące naruszeń w dziedzinach należących do zakresu działania tych organów). Zgodnie z uzasadnieniem projektu rozważane były trzy warianty przyjmowania tzw. zgłoszeń zewnętrznych: powołanie nowej instytucji (odrzucony ze względu na koszty)<sup>40</sup>; wyznaczenie kilku organów; wyznaczenie tylko jednego organu – na który ostatecznie się zdecydowano<sup>41</sup>. Wybór RPO uzasadniano potrzebą wyznaczenia „organu centralnego łączącego udzielanie wsparcia osobom zgłaszającym naruszenia prawa oraz przyjmowanie zgłoszeń

<sup>36</sup> K. Woźniak, M. Róžański, *Rządowy...*

<sup>37</sup> K. Woźniak, M. Róžański, *Rządowy...*

<sup>38</sup> Tak też: K. Woźniak, M. Róžański, *Rządowy...*

<sup>39</sup> Dalej UOKiK.

<sup>40</sup> Nie stanowiło to trudności np. dla sąsiedniej Słowacji, gdzie powstał Urząd ds. Ochrony Sygnalistów – Z. Dlužořová, *Office protecting whistleblowers finally has its chief*, <https://spectator.sme.sk/c/22591828/office-protecting-whistleblowers-finally-has-its-chief.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>41</sup> Tak też: J. Ojczyk, *Są założenia projektu ustawy o sygnalistach. Zgłoszenia będzie przyjmował RPO*, <https://www.prawo.pl/biznes/zalozenia-projektu-ustawy-o-sygnalistach,510995.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

zewnątrznych”<sup>42</sup>. Wskazanie takiego właśnie rozwiązania miało – w ocenie projektodawców – pozwolić na uniknięcie „luki (braku wyspecjalizowanego organu dla przyjmowania zgłoszeń o określonych naruszeniach) i (w założeniu – Ł.M.-S.) będzie korzystniejsze dla sygnalisty, który nie będzie musiał we własnym zakresie identyfikować wyspecjalizowanego organu”<sup>43</sup>. Ponadto za „wyborem RPO przemawia fakt, że organ ten jest powołany do ochrony praw obywateli, a jego niezależność i niezawisłość gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.). Zgodnie z art. 210 Konstytucji RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji)”<sup>44</sup>. Wydawać by się zatem mogło, że jest to rozwiązanie postulowane, oczekiwane oraz niebudzące kontrowersji. To jednak w ocenie piszącego tylko część „malującego się obrazu”, bowiem – jak się zdaje – projektodawcy w swojej ocenie nie do końca prawidłowo odczytali rolę, jaką ma pełnić przedmiotowa regulacja. Nie będzie tu zatem chodzić w pierwszej kolejności o ochronę osoby sygnalisty, a o ochronę interesu gospodarczego – co więcej – w jego publicznym kontekście<sup>45</sup>. Skoro zatem nie zdecydowano się powierzyć misji centralnego koordynowania kanału zgłoszeń zewnątrznych nowej instytucji, powinna zostać wybrana instytucja, która: ma wiodący zakres przedmiotowy wynikający z art. 2 dyrektywy o sygnalistach (m.in. dot. bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami ochrony konsumentów), porusza się w materii naruszeń wpływających na interesy finansowe UE; jest instytucją związaną z kontrolowaniem rynku wewnętrznego. Nadto dość niedawno Prezes UOKiK aspirował do całościowego przejścia kompetencji Rzecznika Finansowego na rynku finansowym<sup>46</sup>. Co więcej, Prezes UOKiK ma już wieloletnie doświadczenie dotyczące instytucji sygnalisty, gdyż prowadzi program pozyskiwania informacji od anonimowych sygnalistów w zakresie naruszeń prawa konkurencji, w szczególności zmów rynkowych<sup>47</sup>. Powyższe potwierdza w swojej treści art. 36 ust. 2 projektu ustawy o sygnalistach<sup>48</sup>, mimo wszystko dzieląc ogólne kompetencje organu centralnego między RPO a Prezesa UOKiK. Ponadto Prezes UOKiK jest urzędem łącznikowym

<sup>42</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 18.10.2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>43</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 18.10.2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>44</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 18.10.2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>45</sup> Jak słusznie zauważają A. Kantor-Kilian i A. Rutkowska, „istotnym warunkiem ochrony sygnalisty jest działanie w interesie publicznym. Oznacza to, że nie może on działać w interesie prywatnym, swoim lub osób trzecich, nie może kierować się również chęcią odwetu czy zemsty” (A. Kantor-Kilian, A. Rutkowska, *Akceptacja...*).

<sup>46</sup> J. Ojczyk, *Sejm rozpoczął prace nad likwidacją Rzecznika Finansowego*, <https://www.prawo.pl/biznes/rzad-przyjal-projekt-likwidujacy-rzecznika-finansowego,504125.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>47</sup> <https://konkurencja.uokik.gov.pl/sygnalista/> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>48</sup> „Organem publicznym przyjmującym zgłoszenia w zakresie zasad konkurencji i ochrony konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.”

(art. 29 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>49</sup>) na stałe współpracującym z organami UE w kwestiach gospodarczych, w tym związanych z ochroną konsumentów. Oczywiście, że – z uwagi na uniwersalny charakter – konieczna będzie współpraca z wyspecjalizowanymi organami administracji, jak np. z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych czy Komisją Nadzoru Finansowego. Jednakże tworzenie od podstaw całej „infrastruktury” w Biurze RPO rodzi pytania dotyczące aspektów finansowych, a mianowicie: o zasadność takiego rozdysponowania środków budżetowych. Nie sposób odnieść wrażenia, że przekazanie tych kompetencji RPO jest pewnym odwróceniem problemu, tymczasem istota RPO wszakże polega na eliminacji zachowań negatywnie wpływających na szeroko pojęte kwestie gospodarcze. Temu też celowi służyły oryginalne rozwiązania amerykańskie – odnoszące się do instytucji sygnalisty/*whistleblower'a*. Prezes UOKiK dysponuje ponadto nie tylko swoimi zamiejscowymi delegaturami (podobnie jak RPO), lecz także całą Inspekcją Handlową, co z jednej strony zwiększa dostępność dla obywatela, a z drugiej strony na pewnym etapie skróciłoby czas reakcji organów publicznych na stwierdzone nieprawidłowe zachowania przedsiębiorców. Kluczowe tutaj pozostaje kryterium efektywności. Prezes UOKiK wydaje się być predestynowany do tej roli, podobnie jak to było w przypadku wyboru w latach 90. XX w. Prezesa Urzędu Antymonopolowego (poprzednika Prezesa UOKiK) – zamiast RPO – do pełnienia funkcji organu odpowiedzialnego za ochronę konsumentów<sup>50</sup>.

Kolejnym elementem, w zakresie rozbieżności pomiędzy przepisami dyrektywy o sygnalistach a polskim projektem dokonującym implementacji, nad którym piszący chciałby się zatrzymać, jest kwestia ochrony sygnalistów w wypadku dokonywania przez nich ujawnień publicznych. Choć sama dyrektywa nie daje ku temu podstaw, to projekt polskiej ustawy wdrożeniowej, a konkretnie jej art. 55, wyłącza stosowanie przepisów o ujawnieniu publicznym, jeżeli „przekazanie informacji o naruszeniu prawa następuje bezpośrednio do prasy”<sup>51</sup> i gdy stosuje się przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe<sup>52</sup>, mówiący o tym, że dziennikarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy „danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również innych osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych”<sup>53</sup>. Karolina Woźniak i Marcin Róžański – pomimo argumentacji autorów projektu – zauważają, że chociaż wyłączenie z art. 55 projektu jest oparte na art. 15 ust. 2 dyrektywy 2019/1937, to jednak twórcy projektu nie mają racji, gdyż przedmiotowy przepis „wskazuje jedynie, że dyrektywa UE nie nakłada dodatkowych warunków dla udzielenia ochrony osobom przekazującym informacje prasie (źródła dziennikarskich), tzn.

<sup>49</sup> Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 275).

<sup>50</sup> E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 54.

<sup>51</sup> Por. K. Woźniak, M. Róžański, *Sygnalista, który pójdzie do mediów, straci ochronę wbrew unijnej dyrektywie*, <https://www.prawo.pl/kadry/pojscie-do-mediow-pozbawi-sygnaliste-ochrony-wbrew-dyrektywie-ue,512351.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>52</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1914.

<sup>53</sup> Por. K. Woźniak, M. Róžański, *Sygnalista...*

że przesłanki udzielenia ochrony z art. 15 ust. 1 dyrektywy nie mają zastosowania do oddzielnego reżimu ochrony źródeł dziennikarskich<sup>54</sup>. Przywołana noma Prawa prasowego daleka jest zatem od tworzenia odrębnego systemu ochronnego. Ona jedynie dookreśla kwestie odnoszące się do poufności samego zgłoszenia. Tym samym należy stwierdzić, że dyrektywa 2019/1937 nie daje faktycznej podstawy, by z ochrony wyłączyć osoby ujawniające nieprawidłowości bezpośrednio do mediów. Na ten sam problem zwraca uwagę B. Baran, akcentując, że powyższa sytuacja z jednej strony osłabia ujawnienie publiczne jako metodę sygnalizowania nieprawidłowości, a z drugiej – dodatkowo będzie wymagać szerszego uświadomienia i edukacji społecznej<sup>55</sup>. Zmiana w tym zakresie jest tym bardziej potrzebna, bo jak pokazują amerykańskie badania, umożliwienie sygnalistom ujawniania informacji na zewnątrz własnej organizacji, a zwłaszcza do mediów, znacznie przyspiesza działania w celu odwrócenia skutków danego nadużycia. Według 44% respondentów – sygnalistów użycie kanału zewnętrznego doprowadziło do zmiany niekorzystnych praktyk w danej organizacji, tymczasem jedynie 27% badanych wskazało, że sygnalizowanie kanałem wewnętrznym jest skuteczne<sup>56</sup>.

Analizując aspekt anonimowości zgłoszeń w omawianym projekcie należy przytoczyć stanowisko wyrażane przez piśmiennictwo wykazujące systemową niekonsekwencję projektodawcy, bowiem już w istniejących regulacjach, które sektorowo odnoszą się do zgłaszania naruszeń (Prawo bankowe<sup>57</sup>, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>58</sup>, ustawa o ofercie publicznej<sup>59</sup>), mowa jest wręcz o obowiązku przyjmowania zgłoszeń anonimowych<sup>60</sup>. W efekcie „po wejściu w życie ustawy implementacyjnej w obecnym kształcie będziemy mieć zatem do czynienia z różnym standardem zgłoszeń dokonywanych na podstawie różnych aktów i odnośnie różnych tematów – w niektórych sytuacjach możliwe będzie zgłaszanie anonimowe, w innych nie”<sup>61</sup>, co z całą pewnością nie będzie jasne dla potencjalnych sygnalistów.

Zastanowić należy się także nad postulatami zgłaszanymi przez środowiska samorządowe oraz grupy spółek, w tym spółek Skarbu Państwa. W pierwszym wypadku

<sup>54</sup> Por. K. Woźniak, M. Różański, *Sygnalista...*

<sup>55</sup> B. Baran, *Demaskator współpracujący z prasą, bez nowej ochrony*, „Rzeczpospolita” z 21.10.2021 r., <https://ksiazeklegal.pl/wp-content/uploads/2021/10/rz-21.10.2021.pdf> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>56</sup> A. Kantor-Kilian, *Organizacja...*, [w:] *Ochrona...*, s. 44, za: J. Rothschild, T.D. Miethe, *Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation*, „Work and Occupations” 1999/26(1), s. 107–128. Por. M.T. Dworkin, M.S. Baucus, *Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes*, „Journal of Business Ethics” 1998/17(12), s. 1281–1298.

<sup>57</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.).

<sup>58</sup> Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.).

<sup>59</sup> Ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1983 ze zm.).

<sup>60</sup> J. Ojczyk, *Dr Jagura: Projekt ustawy o sygnalistach nie jest doskonały*, [https://www.prawo.pl/biznes/ustawa-o-sygnalistach-dr-jagura-ocenia-projekt,511462.html?utm\\_source=LinkedIn&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=WKPL\\_FIR\\_ACQ\\_COM-EBO-POT-raport-compliance-2021-10-21-TOFU\\_COM%252FFIL0521001\\_PWK018&utm\\_term=Post\\_2.11&utm\\_content=WKP](https://www.prawo.pl/biznes/ustawa-o-sygnalistach-dr-jagura-ocenia-projekt,511462.html?utm_source=LinkedIn&utm_medium=organic&utm_campaign=WKPL_FIR_ACQ_COM-EBO-POT-raport-compliance-2021-10-21-TOFU_COM%252FFIL0521001_PWK018&utm_term=Post_2.11&utm_content=WKP) (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>61</sup> J. Ojczyk, *Dr Jagura: Projekt...*

odnieść się trzeba do sytuacji, w której brak przyjęcia ustawy implementującej dyrektywę o sygnalistach powoduje, że mniejsze jednostki samorządu terytorialnego (poniżej 10.000 mieszkańców) albo pracodawcy samorządowi zatrudniający mniej niż 50 pracowników nie mogą skorzystać z wyłączenia od stosowania przepisów dyrektywy o sygnalistach, które stały się wiążące już od 18.12.2021 r.<sup>62</sup> Pamiętać należy przy tym, że projekt ustawy wdrażającej nie posługuje się przewidzianym w dyrektywie kryterium liczby mieszkańców, lecz koncentruje się jedynie na przesłankach bycia pracodawcą i zatrudniania co najmniej 50 pracowników. Tym samym obowiązek ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych będzie miała zdecydowana większość gmin w Polsce<sup>63</sup>, chociaż biorąc pod uwagę determinację wyrażaną przez niektóre środowiska samorządowe na dalszym etapie prac legislacyjnych, wydaje się realne przywrócenie kryterium liczby mieszkańców – poniżej 10.000 mieszkańców. Efekt „skali” odnosi się także do drugiego wypadku, tj. ww. grup kapitałowych. Jak wskazują Łukasz Guza i Adam Kraszewski, państwowi giganci „nie chcą ustalać w każdej spółce odrębnych zasad zgłaszania naruszeń przez pracowników. Przy okazji starają się utrzymać kontrolę nad takimi sygnałami i ograniczyć odpowiedzialność za utrudnianie zgłoszeń”<sup>64</sup>. Postulują oni m.in.: aby nowe przepisy umożliwiły wprowadzenie jednolitego regulaminu sygnalizowania nieprawidłowości w ramach całego holdingu, co ograniczy koszty, jak również aby wprowadzić takie mechanizmy, które pozwoliłyby pracodawcom na zachowanie kontroli nad wyciekami danych i jednocześnie ograniczyłyby nieefektywność procedur zgłaszania nieprawidłowości<sup>65</sup>. Czy wyżej zaprezentowane postulaty piśmiennictwa i doktryny przedmiotu znajdują uznanie w oczach projektodawców, pokażą dalsze postępy prac legislacyjnych. Tymczasem, mimo obiecanej na styczeń 2022 r. ostatecznej wersji projektu ustawy wdrażającej<sup>66</sup>, w momencie przygotowywania niniejszego artykułu (tj. w marcu 2022 r.) w przedmiotowym zakresie nic się nie dzieje.

## 4. Wnioski

Podczas wprowadzania szeregu rozwiązań prawnych prawodawca unijny często powiela przyjęte wcześniej rozwiązania, nierzadko przeszczepiając je międzysektorem, a czasem – jak to ma miejsce w przypadku dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 – tworzy z nich ogólnoeuropejski mechanizm ochronny prawa UE. Jest to w istocie nie tylko olbrzymia zmiana w skali ilościowej (wielości

<sup>62</sup> H. Hendrysiak, *System ochrony sygnalistów to też element kontroli zarządczej*, <https://www.prawo.pl/samorzad/system-ochrony-sygnalistow-a-kontrola-zarzadcza,512236.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>63</sup> R. Horbaczewski, *Także małe gminy będą musiały opracować procedury dla ochrony sygnalistów*, <https://www.prawo.pl/samorzad/procedury-dla-ochrony-sygnalistow-w-malych-gminach,511294.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>64</sup> Ł. Guza, *Państwowi giganci krytykują procedury dla sygnalistów*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10.02.2022 r., nr 2022/28, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58359,10-lutego-2022/74147,Gazeta-Prawna/775907,Państwowi-giganci-krytykuja-procedury-dla-sygnalistow.html> (dostęp: 30.12.2021 r.).

<sup>65</sup> Ł. Guza, *Państwowi...*

<sup>66</sup> <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rzad-nie-dzadzyl-z-ustawa-o-sygnalistach-samorzady-chca-okreslenia-zasad> (dostęp: 30.12.2021 r.).

podmiotów, których ona dotyczy), lecz także – co ważniejsze – rewolucja w obszarze jakościowym. Zmienia się bowiem w dużej mierze relacja pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, co w dużych środowiskach pracy będzie mieć spore znaczenie. Niewątpliwie zatem ograniczona zostaje sfera „imperium” pracodawcy poprzez systemowe podważenie jego „absolutu”, w sytuacji gdy narusza on unijny interes publiczny definiowany przez zakres art. 2 dyrektywy o sygnalistach. Co ciekawe, przedmiotowa dyrektywa wyraźnie określa ponadpaństwowe rozumienie interesu publicznego, co z całą pewnością jest przejawem zmierzania decydentów w kierunku pełnej federalizacji UE, wzorem USA. Tak pojmowany interes publiczny zabezpiecza się z jednej strony *ex ante* samym faktem przyjęcia i wdrożenia nowego prawa o sygnalistach (funkcja prewencyjna) oraz *ex post* na etapie singularnej realizacji zgłoszeń, wdrożenia procedur (funkcja sankcyjna). Występuje też tutaj zabezpieczenie o charakterze społecznym – poprzez funkcję „edukacyjno-wychowawczą”, tj. wyrobienie w jednolitym europejskim społeczeństwie nawyków zgłaszania nieprawidłowości. Tym samym waga odpowiedniego wdrożenia dyrektywy o sygnalistach jest dużo ważniejsza i bardziej brzemienna w skutkach, niż mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Fakt stwierdzenia nieprawidłowości powodować będzie bowiem konflikt – albo co do oceny, czy faktycznie powstało naruszenie, albo co do chęci z jednej strony zatajenia powstałego naruszenia, a z drugiej strony ujawnienia go. W obu jednak przypadkach powstawać będzie spór, który w jakiś sposób trzeba będzie rozwiązać. W dotychczasowych warunkach *ultima ratio* sprawa może trafić do sądu. Wdrożenie jednak ogólnounijnego systemu zgłaszania naruszeń w pewnym zakresie – zwłaszcza w korporacjach międzynarodowych – może „odpaństwowić” proces zarządzania sporem, być może niekiedy ze szkodą dla interesu publicznego krajowego, np. bezpieczeństwo energetyczne (jądrowe) jednego kraju zostanie poświęcone na rzecz ogólnounijnego.

Jak zauważa strona rządowa, zgłoszenie ponad 800 stron<sup>67</sup> uwag do przygotowanego projektu czy udział zazwyczaj nieuczestniczących w konsultacjach podmiotów pokazuje skalę problemów ustawodawcy, który nie spodziewał się takiego wszechstronnego zainteresowania, przygotowując jedynie projekt odtwórczy względem dyrektywy – niekiedy z uwzględnieniem potrzeb administracji publicznej czy większych przedsiębiorstw państwowych. W ocenie piszącego, w świetle ww. elementów, należałoby bardziej skoncentrować cele krajowego wdrożenia instytucji sygnalisty także na ochronę krajowych interesów gospodarczych m.in. poprzez fachowe „zajęcie się” zgłoszeniami zewnętrznymi przez organ centralny – w osobie Prezesa UOKiK. Ponadto warto zastanowić się nad takim systemem sygnalizacji nieprawidłowości, który umożliwiłby również konsumenckie zgłaszanie naruszeń. Pomimo bowiem wymienieniu ochrony konsumentów w art. 2 dyrektywy o sygnalistach realnie odbiera się im i ich organizacjom głos co do możliwości skorzystania z instytucji sygnalisty, traktując „po macoszem” kwestie zgłoszeń anonimowych. W tym zakresie powinna

<sup>67</sup> <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rzad-nie-zdazyl-z-ustawa-o-sygnalistach-samorzady-chca-okreslenia-zasad> (dostęp: 30.12.2021 r.).

powstać np. uniwersalna aplikacja mobilna dla konsumentów, pozwalająca szybko i anonimowo dokonywać zgłoszeń nieprawidłowości.

Ostatni – w zakresie omawianego tematu – element, na który chciałby zwrócić uwagę piszący, to konieczność ustanowienia standardów mierzalności efektywności i realności działania kanałów czy całych środowisk sygnalizacyjnych. Niestety projektowana ustawa jedynie penalizuje pewne przypadki (określone w art. 56–60 projektu ustawy o sygnalistach), natomiast nie zawiera jasnych kryteriów standaryzacji czy też audytu/certyfikowania systemów sygnalizacyjnych. Można spotkać się zatem z sytuacją tworzenia takich systemów zewnętrznych zgłoszeń (np. internetowych) przez osoby nieuczciwe lub mające już na swoim koncie wyroki za przestępstwa (np. gospodarcze), lub posiadające olbrzymie zadłużenie. W przyszłości mogą one wiedzę ze zgłoszeń, którymi zarządzały, wykorzystywać w różnoraki sposób. Dlatego należy wyrazić pogląd o konieczności sprawowania nadzoru/certyfikowania takich podmiotów przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

## Bibliografia

1. Baran B., *Demaskator współpracujący z prasą, bez nowej ochrony*, Rzeczpospolita 21.10.2021 r., nr 246 (12097), <https://ksiazeklegal.pl/wp-content/uploads/2021/10/rz-21.10.2021.pdf>.
2. Baran B., *Pierwsze uwagi dotyczące projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, <https://www.linkedin.com/posts/dr-beata-baran-sygnalista-sygnaliagci-whistleblowing-activity-6856119947945410560-0WzU>.
3. 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, M. Ożóg, Warszawa 2021.
4. Baran B., *Ukazał się projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa implementujący tzw. Dyrektywę o ochronie sygnalistów*, <https://link.freshmail.direct/p/syin83ldzf/g9uebmm25v>.
5. Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017.
6. Brown A.J., Lewis D., Moberly R., Vandekerckhove W. [red.], *International Handbook on Whistleblowing Research*, Cheltenham 2014.
7. Callahan E.S., Dworkin T.M., *Who Blows the Whistle to the Media and Why: Organizational Characteristic of Media Whistleblowers'*, *American Business Law Journal* 1994, t. 32.
8. Długošová Z., *Office protecting whistleblowers finally has its chief*, <https://spectator.sme.sk/c/22591828/office-protecting-whistleblowers-finally-has-its-chief.html>.
9. Dworkin M.T., Baucus M.S., *Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes*, *Journal of Business Ethics* 1998, t. 17, nr 12.
10. Guza Ł., *Panstwowi giganci krytykują procedury dla sygnalistów*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 10.02.2022 r., nr 28 (5690), <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58359,10-lutego-2022/74147,Gazeta-Prawna/775907,Panstwowi-giganci-krytykuja-procedury-dla-sygnalistow.html>.

11. Guza Ł., *Putapki procedur dla sygnalistów*, Dziennik Gazeta Prawna z 21.10.2021 r., nr 205 (5613), <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8275931,procedura-dla-sygnalistow-problemy.html>.
12. Guza Ł., *Więzenie za brak procedury da sygnalistów*, Dziennik Gazeta Prawna z 20.10.2021 r., nr 204 (5612).
13. Hendrysiak H., *System ochrony sygnalistów to też element kontroli zarządczej*, <https://www.prawo.pl/samorzad/system-ochrony-sygnalistow-a-kontrola-zarzadcza,512236.html>.
14. Horbaczewski R., *Także małe gminy będą musiały opracować procedury dla ochrony sygnalistów*, <https://www.prawo.pl/samorzad/procedury-dla-ochrony-sygnalistow-w-malych-gminach,511294.html>.
15. Huseynova D., Piperigos K., *Justice for justice: Protecting whistleblowers in the EU. Protection of whistleblowers – the why and the how*, [http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/WB\\_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf](http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/WB_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf).
16. Jackowska I., *Czy nowe prawo dopuści anonimy od sygnalistów?*, Puls Biznesu z 17.12.2021 r., <https://www.pb.pl/czy-nowe-prawo-dopusci-anonimy-od-sygnalistow-1136445>.
17. Kantor-Kilian A., *Organizacja modelu kanałów sygnalizowania nieprawidłowości w świetle dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
18. Kantor-Kilian A., Rutkowska A., *Akceptacja sygnalistów w miejscu pracy i wdrożenie ich ochrony przez Dyrektywę UE*, Rzeczpospolita z 10–11.06.2020 r., nr 135 (11681), <https://archiwum.rp.pl/artikul/1429774-Akceptacja-sygnalistow-w-miejscu-pracy-i-C2%A0wdrozenie-ich-ochrony-przez-dyrektywe-UE.html>.
19. Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Whistleblowing) – jej wpływ na polskie prawo pracy – wybrane uwagi*, [w:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Legalis/el. 2019.
20. Leśniak G.J., *Czy sygnalista powinien być anonimowy a komisja zawsze wewnątrz firmy?*, <https://www.prawo.pl/kadry/procedura-zglaszania-naruszen-prawa-przez-sygnaliste,512283.html>.
21. Łąguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
22. Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999.
23. Mroczyński-Szmał Ł., *Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
24. Ojczyk J., *Dr Jagura: Projekt ustawy o sygnalistach nie jest doskonały*, [https://www.prawo.pl/biznes/ustawa-o-sygnalistach-dr-jagura-ocenia-projekt,511462.html?utm\\_source=LinkedIn&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=](https://www.prawo.pl/biznes/ustawa-o-sygnalistach-dr-jagura-ocenia-projekt,511462.html?utm_source=LinkedIn&utm_medium=organic&utm_campaign=)



- ign=WKPL\_FIR\_ACQ\_COM-EBO-POT-raport-compliance-2021-10-21-TOFU\_COM%252FFIL0521001\_PWK018&utm\_term=Post\_2.11&utm\_content=WKP.
25. Ojczyk J., *Są założenia projektu ustawy o sygnalistach. Zgłoszenia będzie przyjmował RPO*, <https://www.prawo.pl/biznes/zalozenia-projektu-ustawy-o-sygnalistach,510995.html>.
  26. Ojczyk J., *Sejm rozpoczął prace nad likwidacją Rzecznika Finansowego*, <https://www.prawo.pl/biznes/rzad-przyjal-projekt-likwidujacy-rzecznika-finansowego,504125.html>.
  27. Olszewski J., *Ważniejsze obowiązki informacyjne w publicznych spółkach akcyjnych – na przykładzie spółek Skarbu Państwa*, [w:] *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, red. A. Kidyba, M. Michalski, Warszawa 2017.
  28. Rothschild J., Miethe T.D., *Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation*, *Work and Occupations* 1999, t. 26, nr 1.
  29. Ryciak A., *Ustawa o sygnalistach to nowe obowiązki, które musi znać pracodawca*, <https://www.prawo.pl/kadry/sygnalisci-nowe-obowiazki-pracodawcow,512086.html>.
  30. Wolfe S., Worth M., Dreyfus S., Brown A.J., *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Final Report, September 2014.
  31. Woźniak K., Róžański M., *Rządowy projekt ustawy o sygnalistach zawiera postanowienia niezgodne z dyrektywą*, <https://www.prawo.pl/kadry/projekt-ustawy-o-sygnalistach-niezgodny-z-dyrektywa-ue,512346.html>.
  32. Woźniak K., Róžański M., *Sygnalista, który pójdzie do mediów, straci ochronę wbrew unijnej dyrektywie*, <https://www.prawo.pl/kadry/pojscie-do-mediow-pozbawi-sygnaliste-ochrony-wbrew-dyrektywie-ue,512351.html>.
  33. Woźniak K., Róžański M., *Sygnaliści – ograniczona ochrona pracowników zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej*, <https://www.prawo.pl/kadry/sygnalisci-tajemnica-zawodowa-a-ochrona-dyrektywy,512347.html>.
  34. Wróblewski T., *Sygnaliści w spółkach giełdowych – po cichu i bocznymi drzwiami*, <https://cowprawiepiszczy.com/2019/12/sygnalisci-w-spolkach-gieldowych-po-cichu-i-bocznymi-drzwiami/>.
  35. Wygoda K., Wasiak D., *Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.