

Received: 11.03.2021
Accepted: 17.06.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 225-245
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6387
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Andrzej Marian Świątkowski*
Nr ORCID: 0000-0003-1753-7819

IMMUNITET I OCHRONA PRZED ODWETEM PRZYZNANE „SYGNALISTOM” – OSOBOM ZGŁASZAJĄCYM NARUSZENIE PRAWA I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

IMMUNITY AND PROTECTION AGAINST RETALIATION GRANTED TO „WHISTLEBLOWERS” – PERSONS WHO REPORT VIOLATIONS OF EUROPEAN UNION LAW AND POLICY

Streszczenie: Autor analizuje dyrektywę 2019/1937 promującą ideę współpracy zatrudnionych z władzami publicznymi dotyczącą informowania o nadużyciach prawa i polityki Unii Europejskiej. Przedstawia cel (poprawę egzekwowania prawa i polityk unijnych), metody i techniki tej współpracy (zgłoszenia wewnętrzne i zewnętrzne oraz działania następcze). Omawia immunitet i ochronę prawną (zakaz przed odwetem) przyznane osobom zgłaszającym naruszenie prawa i polityki unijnej. Autor uważa, że ze względu na zaszczości historyczne osoby zatrudnione, potencjalni sygnaliści, mogą być krytycznie nastawione do powyższej idei. Zdaniem autora powodzenie już obowiązującej dyrektywy jest uzależnione od jej efektów, które będą znane dopiero za pięć lat.

Słowa kluczowe: kanały dokonywania zgłoszeń, nadużycie praw Unii Europejskiej, środki ochrony osób dokonujących zgłoszeń, sygnalista

Summary: The author analyzes the Directive 2019/1937 promoting the idea of cooperation between employees and public authorities regarding information on abuses of European Union law and policy. It outlines the purpose (to improve enforcement and EU po-

* prof. dr hab.; Akademia Ignatianum w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: andrzej.swiatkowski@uj.edu.pl

licies), methods and techniques for this cooperation (internal and external reporting and follow-up). It discusses the immunity and legal protection (prohibition against retaliation) granted to persons who report a breach of EU law and policy. The author believes that due to historical events, the employed persons, potential whistleblowers, may be critical of the above idea. According to the author, the success of the existing directive depends on its effects, which will be known only in five years.

Keywords: abuse of European Union rights, protection measures for reporting persons, reporting channels, whistleblower

POWODY UCHWALENIA DYREKTYWY

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia praw Unii Europejskiej ustanawia wspólne minimalne standardy gwarantujące osobom nazwanym oficjalnie „sygnalistami” (*whistleblowers*) prawny immunitet od wszelkiej – karnej, administracyjnej, cywilnej, służbowej, pracowniczej i innej – odpowiedzialności grożącej za powiadomienie o uzyskanych informacjach na temat naruszenia prawa Unii i polityki przez nią prowadzonej. W niektórych wymienionych w preambule do analizowanej dyrektywy dziedzinach prawa i polityki unijnej naruszenie obowiązującego prawa przybiera: 1) formę nielegalnych działań adresowanych do unijnych instytucji publicznych i prywatnych lub 2) postać niedopełnienia obowiązków oraz dopuszczenia się innych uchybień i braków w zakresie egzekwowania prawa w sprawach i dziedzinach wymienionych w motywach od szóstego do osiemnastego, unormowanych w przepisach art. 2 ust.1 lit. „a”, podpunkty (i-x), lit. „b” i „c”. Są to: zamówienia publiczne (motyw 6); usługi finansowe (motyw 7)¹; bezpieczeństwo produktów wprowadzanych na wewnętrzny unijny rynek przez przedsiębiorców działających w ramach łańcucha produkcyjnego i sieci dystrybucji oraz ich zgodność z wymogami (motyw 8)²; bezpieczeństwa transportu lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej, transportu drogowego i kolejowego (motyw 9)³; ochrony środowi-

¹ W przypisach 1-10 podaję wykazy unijnych aktów normatywnych regulujących wymagania ustalone przed wejściem w życie dyrektywy 2019/1937 r. – i nadal obowiązujące – oraz dziedziny, do jakich ma zastosowanie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.6.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz.U. L 176 z 27.6.2013 r., s. 338; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 20.6.2019 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Dz.U. L 176 z 27.6.2013 r., s. 1.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z 20.6.2019 r. w sprawie nadzoru i zgodności produktów, Dz.U. L 169 z 25.6.2019 r., s. 1; Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.12.2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.U. L 11 z 15.1.2002 r., s. 4.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 376/2014 z 3.4.2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym podejmowanych w związku z nimi działań następczych, Dz.U. L 122 z 24.4.2014 r., s. 18; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/54/EU z 20.11.2013 r. dotycząca pewnych obowiązków państwa bandery w zakresie zgodności z konwencją o pracy na morzu

ska (motyw 10)⁴; bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi (motyw 11)⁵; łańcucha żywnościowego (bezpieczeństwa żywności i pasz), zdrowia, dobrostanu i ochrony zwierząt (motyw 12)⁶; zdrowia publicznego i ochrony konsumentów (motyw 13); prywatności i ochrony danych osobowych obywateli UE (motyw 13)⁷; interesów finansowych Unii (motyw 14)⁸; nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań, wywierających wpływ na pobór dochodów i aktywów unijnych oraz wydatków oraz środków podejmowanych w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego (motyw 15)⁹. Środki unijne, mające na celu ustanowienie i funkcjonowanie wspólnego, wolnego od przeszkód i zakłóceń rynku wewnętrznego, powinny przyczynić się do eliminowania zarówno istniejących, jak i pojawiających się przeszkód w swobodnym przepływie towarów, usług oraz przyczynić się do usuwania zakłóceń uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami (motyw 16). W kolejnym motywie wyrażone zostało przekonanie, że ochrona sygnalistów przyczyni się nie tylko do poprawy efektywności egzekwowania unijnego prawa konkurencji, ale także znacząco wpłynie na wydajniejsze funkcjonowanie unijnych rynków, zapewni przedsiębiorcom równe szanse oraz przyniesie korzyść konsumentom (motyw 17). Powyższe wyobrażenie o przypuszczalnych korzyściach, jakie mają wynikać ze skrucy

z 2006 r. oraz jej egzekwowania, Dz.U. L 329 z 10.12.2013 r., s. 1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z 23.4.2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, Dz.U. L 329 z 10.12.2013 r., s. 1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z 23.4.2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, Dz.U. L 131 z 28.5.2009 r., s. 57.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z 12.6.2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, Dz.U. L 178 z 28.6.2013 r., s. 66.

⁵ Dyrektywa Rady 25.6.2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, Dz.U. L 172 z 2.7.2009 r., s. 18.

⁶ Rozporządzenie (WE) 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.1.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. L 31 z 1.2.2002 r., s. 1.

⁷ Dyrektywa Rady 98/58/WE z 20.7.1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych, Dz.U. L 221 z 8.8.1998, s.23; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9.3.2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt, Dz.U. L 84 z 31.3.2016 r., s. 1; Dyrektywa Rady 98/58/WE z 20.7.1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych, Dz.U. L 221 z 8.8.1993, s. 23; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z 22.9.2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych, Dz.U. L 276 z 20.10.2010 r., s. 33; Rozporządzenie Rady (WE) 1/225 z 22.12.2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań, Dz.U. L 3 z 5.1.2005 r., s. 1; Rozporządzenie Rady (WE) 1099/2009 z 24.9.2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz.U. L 3030 z 18.11.2009, s. 1.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z 6.7.2016 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatyki na terytorium Unii, Dz.U. L 194 z 19.7.2016 r., s. 1.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) 2988/95 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995 r., s. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 883/2013 z 11.9.2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 248 z 18.9.2013 r., s. 1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.7.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017 r., s. 29.

sprawców nadużyć, nie zostały zweryfikowane stosownymi przykładami. Jedynym argumentem przytoczonym w motywie 17 analizowanej dyrektywy jest wprowadzona przez Komisję – na podstawie rozporządzenia Rady – praktyka anonimowego sygnalizowania nieprawidłowości¹⁰. Ostatni motyw oznakowany w preambule analizowanej dyrektywy 2019/1937 jako 18, dotyczy wspólnej kwestii, odnoszącej się do przestrzegania obowiązujących przepisów i podejmowania prawidłowych, a zarazem zgodnych z prawem unijnym działań, polegających na płaceniu podatków przez osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą w ramach Unii.

Według unijnego prawodawcy ochrona prawna sygnalistów przed działaniami odwetowymi ze strony nieuczciwych, publicznych i prywatnych, przedsiębiorców oraz instytucji i innych podmiotów unijnych i krajowych, działających w poszczególnych państwach członkowskich UE, sprzyja poprawie egzekwowania unijnego prawa konkurencji. To z kolei przyczynia się do zagwarantowania wydajniejszego funkcjonowania rynków w UE i zapewnienia uczciwie konkurującym przedsiębiorcom równych szans rozwoju. Najważniejszym, finalnym beneficjentem wymienionych procesów, w których dominującą rolę spełniają sygnaliści, są konsumenci dóbr i usług wytwarzanych i oferowanych na wspólnym, unijnym rynku, jak również na rynkach krajowych – we wszystkich wymienionych motywach, poza dwoma wyjątkami¹¹.

W omawianej dyrektywie wyszczególnione zostały unijne akty prawne, dyrektywy i rozporządzenia, wprowadzone dopiero w XXI wieku. Oznacza to, że stosowane od lat przez EWG, WE oraz w pierwszym okresie UE przepisy unijne, służące realizacji zadań wyszczególnionych w dwunastu zaprezentowanych wyżej motywach preambuły dyrektywy 2019/1937, były jedynie częściowo zrealizowane. Pojęcie „sygnalista” pojawiało się bowiem w przepisach i dokumentach unijnych sporadycznie¹². W motywie 7 analizowanej dyrektywy posłużono się tym określeniem wówczas, gdy w dziedzinie usług finansowych wprowadzone zostały środki ochrony na początku drugiej dekady obecnego stulecia. Komunikat Komisji UE z 8.12.2010 r. traktujący o potrzebie wzmocnienia systemów sankcji w branży usług finansowych

¹⁰ Komisja działa na podstawie własnego rozporządzenia 773/2004 z 7.4.2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dz.U. L 123/18 z 7.4.2004 r. rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12. 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.U. L 1/1/ z 4.1.2003 r.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) 2988/95 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995 r., s. 1; Dyrektywa Rady 98/58/WE z 20.7.1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych, Dz.U. L 221 z 8.8.1998 r., s. 23.

¹² Częściej występowało w literaturze prawniczej – polskiej i zagranicznej. Zob. D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*. World Bank 2011, <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-162.htm> [dostęp: 11.12.2020]; A. Dral, *Ochrona pracowników przed działaniami odwetowymi pracodawcy w świetle międzynarodowego i polskiego prawa pracy*, [w:] J. Wratny, M.B. Rycał (red.), *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej. Księga jubileuszowa profesor Marii Matej-Tyrowicz*, Warszawa 2011, s. 460 i n.; M. Wujczyk, *Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy*, „Przełęcz Sądowy” 2014, nr 6; A.M. Świątkowski, *Sygnalizacja (whistleblowing)*, „Przełęcz Sądowy” 2015, nr 5, s. 6 i n.

nie tylko informował o wprowadzeniu środków ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa i polityki unijnej, ale również zapowiadał utworzenie zewnętrznych i wewnętrznych kanałów informowania o nadużyciach oraz ustanawiał wyraźny zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalistów. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE¹³, nieśmiało sugerowała potrzebę ustanowienia przez państwa członkowskie UE skutecznego i niezawodnego mechanizmu sprzyjającego zgłaszaniu właściwym organom potencjalnych lub faktycznych naruszeń przepisów krajowych transponujących niniejszą dyrektywę i rozporządzenie (UE) nr 575/2013 (motyw 61). W końcowym zdaniu zacytowanego motywu zwracano uwagę, aby pracownikom zgłaszającym naruszenia popełnione w ramach ich własnej instytucji zapewnić pełną ochronę prawną. Jednakże w żadnym ze 165 przepisów zamieszczonych w tej dyrektywie nie wprowadzono w części normatywnej przepisów prawa, które mogłyby zostać obecnie uznane za prototyp konstrukcji prawnej zastosowanej w dyrektywie 2019/1937.

Jeszcze mniej korzystnie z punktu widzenia przepisów chroniących interesy unijnych instytucji publicznych oraz osób fizycznych i podmiotów korzystających usług finansowych przeprowadzanych w ramach UE przedstawia się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 575/2013 z 26.6.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (WE) z 765/2008 i (UE) 305/2011¹⁴. Z treści zapowiedzi sformułowanej w motywie 7 dyrektywy 2019/1937 wyraźnie wynika, iż prawodawca unijny miał małe szanse uznania wartości dodanej wynikającej z zapewnienia sygnalistom w dziedzinie usług finansowych, ponieważ w znikomym stopniu i zakresie wyobrażał sobie istotę i sens ochrony sygnalistów. Nie mogła ona więc mieć „zastosowania w kontekście wymienionego powyżej rozporządzenia” 575/2013¹⁵. W komunikacie z 8.12.2010 r.¹⁶, adresowanym do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów¹⁷, napisano, iż pomysł wykorzystania instytucji sygnalistów został przedstawiony na przedostatniej, siedemnastej, stronie tego dokumentu, mającego wyłącznie wartość informacyjną. Komisja zwróciła się o opinię, czy mogłoby mieć sens zbadanie pomysłu dotyczącego ewentualnego wprowadzenia w państwach członkowskich UE wspólnych przepisów dotyczących jednolitego, niesprecyzowanego mechanizmu, jaki państwa członkowskie powinny ustanowić w celu skuteczniejszego

¹³ Dz.U. L 176 z 27.6.2013 r., s. 338.

¹⁴ Dz.U. L 176 z 27.6.2013 r., s. 1.

¹⁵ Motyw 7 dyrektywy 2019/1937 *in fine*.

¹⁶ Komisja Europejska, Bruksela, COM(2010) 716, wersja ostateczna.

¹⁷ „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych” [sek(2010) 1496 wersja ostateczna]; [sek(2010) 1497 wersja ostateczna].

wykrywania naruszeń przepisów unijnych. Najważniejszą, charakterystyczną cechą załączka tego pomysłu miała być ochrona osób, w szczególności zatrudnionych w instytucjach finansowych, informujących o naruszeniach popełnianych przez inne osoby. W komunikacie Komisji użyto terminu sygnalizacja (*whistleblowing*). W rzeczywistości w omawianym fragmencie komunikatu z 8.12.2010 r. proponowano rozważenie obniżenia i ograniczenia sankcji prawnych, pod warunkiem spełnienia przez „sygnalistę” określonych, ściśle sprecyzowanych kryteriów przez osoby przyznające się do uczestniczenia w naruszaniu prawa i polityki w przestępczej działalności. W wyobrażeniu Komisji powyższy, hipotetyczny mechanizm umożliwiłby właściwym organom wykrycie naruszeń, jakie w innym okolicznościach nie zostałyby prawdopodobnie wykryte. Sygnalizacja mogłaby więc przyczynić się w jakimś stopniu do bardziej skutecznego stosowania przepisów UE. Ustanowienie immunitetu od odpowiedzialności karnej, grożącej sprawcom czynków prawnie zabronionych, mogłoby się okazać się korzystne dla osób i podmiotów działających na rynkach finansowych. Komisja wzorowała się na instytucji świadka koronnego uregulowanej w przepisach prawa karnego¹⁸. Niemal po dziewięciu latach powyższe zamierzenie zostało zrealizowane na poziomie UE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w krajowych systemach przepisów prawa konstrukcji prawnej opartej na idei immunitetu polegającego na ochronie osób zgłaszających naruszenie porządków prawnych – unijnego i krajowego – do dnia 17.12.2021 r. Wówczas będzie można zorientować się, jaki stosunek mają władze tych państw do koncepcji korzystania z immunitetu przez osoby zgłaszające naruszenie prawa UE¹⁹.

CEL DYREKTYWY 2019/1937

Podstawowym celem analizowanej dyrektywy jest wykorzystanie wiedzy osób mających zawodowe związki z instytucjami publicznymi i prywatnymi o zagrożeniach albo

¹⁸ Na temat aspektów prawno-karnych sygnalizacji pisze R. Szymkiewicz w *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2018, s. 43 i n.

¹⁹ Są różne możliwości postrzegania sygnalisty. W pierwszej może występować w odbiorze społecznym w charakterze obrońcy wspólnego dobra; w drugiej natomiast w roli informatora instytucji policyjnych. Zob. W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes*, „Przegląd CorporateGovernance” 2007, nr 1, s. 23 i n.; Ł. Kobroń, *Whistleblower: strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 11-12, s. 296 i n.; też, *Czy Polskę czeka era etycznych donosów?*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne” 2015, nr 10; Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Whistleblower w prawie europejskim. Ochrona whistleblowera czy informacji?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, XVIII(2), s. 129 i n.; Ł. Bolesta, *Sygnalizacja jako przejaw obowiązku lojalności wobec pracodawcy?*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska” 2018, LXV, nr 2, s. 35 i n. Sygnalista może też być traktowany jako osoba korzystająca z przysługującego jej prawa do wolności wypowiedzi. Zob. J. Bowers, J. Lewis, *Whistleblowing: freedom of expression in the work place*, „European Human Rights Law Review” 1996, nr 6; A. Austin, *Whistleblowers: the new watchdog*, [w:] *Freedom of expression: essays in honour of Nicolas Bratza*, President of the European Court of Human Rights, ed. Casadevall, Strasbourg 2012.

szkodach dla interesu publicznego²⁰. Takimi osobami mogą być sprawcy wyrządzonej szkody. Wiedzę o zagrożeniu interesu publicznego mogą również posiadać wszelkie inne osoby pracujące na rzecz instytucji publicznej albo utrzymujące z taką instytucją związki z racji kontaktów zawodowych. Zgłaszając naruszenie prawa unijnego, jedni i drudzy występują w charakterze sygnalistów informujących o nieprawidłowościach zagrażających interesowi publicznemu. Ujawniają bowiem albo przyczyniają się w jakimś stopniu do ujawnienia wyrządzonych lub dostrzeżonych zagrożeń dla dobra publicznego. Dyrektywa 2019/1937 została uchwalona po to, aby zachęcić osoby posiadające informacje o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego do podzielenia się powyższą wiedzą z instytucjami publicznymi powołanymi dla ochrony dobra społecznego. Powyższa zachęta przybiera w przypadku sprawców czynów prawnie niedozwolonych prawną formę immunitetu od odpowiedzialności prawnej za wyrządzoną szkodę i/lub – w przypadku innych osób, mających jakąkolwiek wiedzę o zagrożeniach albo szkodach lub styczność z czynami prawnie zabronionymi – zamierzonymi bądź dokonanymi – zachętę do powiadomienia stosownych instytucji publicznych o posiadanych informacjach na temat zagrożeń albo wyrządzonych szkodach.

Jak wyjaśniono w pierwszym motywie preambuły analizowanej dyrektywy, potencjalni sygnaliści dotychczas nie byli zainteresowani zgłaszaniem swoich spostrzeżeń lub podejrzeń o planowanych bądź dokonanych szkodach z obawy przed działaniami odwetowymi. Dyrektywa 2019/1937 została więc wydana w celu zabezpieczenia na poziomie unijnym i międzynarodowym praw i interesów osób zgłaszających naruszenie praw UE. Instytucje unijne postrzegają powyższą dyrektywę, w zamierzeniu inspirującą do podejmowania działań ochronnych przeciwko interesom społecznym i gospodarczym UE, jako jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa i polityki prowadzonej przez tę organizację regionalną w Europie. W motywie drugim preambuły dyrektywy 2019/1937 nie wyjaśniono powyższej koncepcji. Sygnaliści bowiem mogą występować wyłącznie w charakterze instruktorów instytucji publicznych egzekwujących niedopełnienie przepisów prawa i polityki unijnej²¹. Są bowiem jedynie

²⁰ Na temat dyrektywy 2019/1937 pisali: Ł. Kobroń, Gąsiorowska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (whistleblowing) – jej wpływ na polskie prawo pracy – wybrane uwagi*, [w:] B. Godlewska-Bujok, K. Walczak (red.), *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2019, s. 75 i n.; H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 143 i n., s. 205 i n., s. 276 i n.

²¹ W literaturze prawniczej sygnalizacja jest prezentowana również jako element procesu demokratyzacji. Zob. M. Łaga, *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmocnienie demokracji w zakładzie pracy*, [w:] Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017. *Sygnaliści zostali nazwani „okiem pracodawców i związków zawodowych”* [G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016, s. 9] ludźmi, którzy „nie potrafią milczeć” – A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści. Ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Warszawa 2015, s. 8.

dostarczycielami informacji służących wykrywaniu przypadków naruszeń prawa UE. Zatem, jak przyznaje to prawodawca unijny (motyw 2), sygnaliści umożliwiają organom wymiaru sprawiedliwości prowadzenie postępowań nie tylko wyjaśniających dostrzeżone nieprawidłowości, lecz także występują w charakterze świadków czynów niezgodnych z prawem. W tych przypadkach, kiedy sygnaliści ujawnią niepodlegające karze naruszenia dóbr społecznych, albowiem poinformują instytucje publiczne o działaniach niezgodnych wyłącznie z politykami publicznymi, mogą stać się ofiarami działań odwetowych. Jest to możliwe ze względu na działające na rzecz interesu publicznego rozpropagowanie w środkach masowego przekazu dokonanych przez nich spostrzeżeń. Według prawodawcy unijnego ich działania z reguły służą polepszeniu procesów „egzekwowania prawa poprzez wprowadzenie skutecznych, poufnych i bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń i poprzez zapewnienie sygnalistom skutecznej ochrony przed działaniami odwetowymi”²².

UNIFIKACJA OCHRONY SYGNALISTÓW W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

Dyrektywa 2019/1937 zmierza w kierunku ujednoczenia sytuacji prawnej sygnalistów w państwach członkowskich UE. Czy powyższy zamiar zostanie zrealizowany? Do niedawna władze państw członkowskich nie angażowały się w tę sprawę. Przeważająca większość państw członkowskich UE nie korzystała w poważnym stopniu z sygnalizacji wprowadzonej oficjalnie do krajowego systemu prawa, postrzeganej jako mechanizm jednolicie ukształtowany w poszczególnych państwach członkowskich i dziedzinach polityki. Do tej pory w Unii bowiem tylko Litwa od roku 2018 r. posiada odrębną ustawę „whistleblowingową”²³. Wymaga ona jednak dostosowania do standardów ochrony sygnalistów wprowadzonych w 2019 r. przez omawianą dyrektywę 2019/1937²⁴. Czy można zatem oczekiwać, iż w ciągu kolejnych dwóch lat *vacatio legis* na poziomie unijnym standardy ochrony osób zgłaszających naruszenie prawa unijnego zostaną powszechnie – w ramach UE – zaakceptowane?²⁵ Nie mam informacji o tym, czy cel – jakim jest unifikacja ochrony sygnalistów w państwach członkowskich – zostanie osiągnięty. Nie badałem bowiem sprawozdań dotyczących wdrażania i stosowania dyrektywy 2019/1937. Ocena danych statystycznych co-

²² Dyrektywa 2019/1937, motyw 3, zdanie drugie.

²³ W Polsce projekt ustawy o jawności życia publicznego wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie Rządowego Centrum Legislacji <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465433/12465434/dokument324982.pdf>.

²⁴ Itsallaboutcomplince. com> [dostęp: 7.12.2020].

²⁵ Na temat ochrony sygnalistów *de lege ferenda* zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Warszawa 2015; H. Szewczyk, *Ochrona prawna pracowników-sygnalistów (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 1, s. 7 i n.; też, *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, PiZS 2020, nr 2, s. 3 i n.

rocznie przedstawianych przez władze państw członkowskich UE, o których mowa w rozdziale trzecim omawianej dyrektywy, zatytułowanym „Zgłoszenia zewnętrzne i działania następcze” (art. 10-14), obejmuje: 1) liczbę zgłoszeń sygnalizacyjnych; 2) liczbę postępowań wyjaśniających oraz wszczętych w wyniku takich zgłoszeń, a także informacje na temat ich wyniku; 3) informację na temat oszacowanej szkody majątkowej, jak również kwot odzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań w sprawach naruszeń w poszczególnych państwach członkowskich prawa i polityki unijnej (art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2019/1037). Statystyka umożliwi zorientowanie się i dokonanie oceny podjętych działań dla osiągnięcia ostatecznego, pożądanego celu. Jest nim skuteczna ochrona sygnalistów uznanych przez instytucje unijne za główny instrument w procesie poprawy egzekwowania prawa w obrębie UE. Według dyrektywy 2019/1937 mają oni stanowić jeden z „kluczowych czynników” wywierających wpływ na egzekwowanie i przestrzeganie prawa unijnego (motyw 5). Obniżenie poziomu zgłaszania naruszeń przepisów prawa przez sygnalistów jest uznawane przez instytucje unijne za podstawowy syndrom wzrostu praworządności w unijnym porządku prawnym.

Mam pewne wątpliwości na temat słuszności powyższej zależności, wyrażonej w motywach pierwszym i piątym analizowanej dyrektywy. Według motywu pierwszego pozytywne zaangażowanie sygnalistów w zgłaszaniu zastrzeżeń i podejrzeń o prawdopodobnych naruszeniach przepisów prawa i wynikających stąd zagrożeniach i szkodach dla interesu publicznego samo w sobie nie może gwarantować powszechnego przestrzegania praworządności. Natomiast wydaje się, że w motywie piątym preambuły dyrektywy 2019/1937 przygotowano się na taki wariant rozwoju wydarzeń w walce z naruszeniami obowiązującego prawa i polityki prowadzonej przez instytucje unijne, ponieważ w ostatnim zdaniu tego motywu *a priori* wyrażona została zgoda na rozszerzanie zakresu stosowania dyrektywy 2019/1937 przez państwa członkowskie UE na inne, poza tymi wymienionymi w przepisach analizowanej dyrektywy, dziedziny prawa i polityki unijnej. Przyznano władzom tych państw prawo decydowania „o rozszerzeniu przepisów krajowych na inne dziedziny w celu zapewnienia „kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym”²⁶.

De lege lata ochrona prawna sygnalistów, przyjmująca formę immunitetu, jest – według instytucji unijnych – przede wszystkim potrzebna do poprawienia prawa unijnego w dziedzinie zamówień publicznych. Sygnaliści mogą wykryć przypadki nadużyć finansowych i przeciwdziałać korupcji, w jakiej mogą mieć udział krajowe instytucje i podmioty zajmujące się wykonywaniem robót budowlanych, dostawą produktów i świadczeniem usług (motyw 6). Dzięki doświadczeniom zebranym w trakcie kryzysu finansowego odsłonięte zostały niedociągnięcia w sprawach eg-

²⁶ Motyw 5 dyrektywy 2019/1937 *in fine*.

zekwowania istotnych przepisów ustawodawczych obowiązujących w państwach członkowskich w dziedzinie usług finansowych. Ta dziedzina polityki publicznej miała decydujący wpływ na skonstruowanie rozdziału II „Zgłoszenia wewnętrzne i działania następcze” (art. 7 – art. 9) omawianej dyrektywy 2019/1937.

Przed przedstawieniem konstrukcji prawnych sformułowanych w przepisach tego rozdziału i omówieniem ich znaczenia dla osób uprawnionych do korzystania z immunitetu uregulowanego w przepisach analizowanej dyrektywy przedstawię zakres zastosowania norm tej dyrektywy, pojęcia prawne w niej zdefiniowane i warunki objęcia ochroną przyznaną sygnalistom. Zakres regulacji i stosowania w sensie podmiotowym, przedmiotowym oraz związku powyższej dyrektywy z innymi aktami prawnymi UE oraz jej państw członkowskich, definicje i warunki ich stosowania zostały uregulowane w przepisach rozdziału pierwszego (art. 1 – art. 6), w którym oficjalnie przypomniano, iż „celem dyrektywy jest poprawa egzekwowania prawa i polityki Unii w określonych dziedzinach” (art. 1). Osiągnięcie tego celu może nastąpić poprzez ustanowienie jednego, sformułowanego w dyrektywie 2019/1937, wzorca wspólnych, jednolitych i minimalnych standardów ochrony prawnej sygnalistów. Najważniejszymi składnikami tego publiczno-prawnego paradygmatu są zgłoszenia – wewnętrzne i zewnętrzne – niezgodnych z prawem europejskim naruszeń i sprzeczności uregulowanych przepisami rozdziałów II (art. 7 – art. 9) i III (art. 10 – art. 14) oraz stosowane środki ochrony (rozdział VI, art. 19 – art. 23).

PODMIOTOWY ZAKRES ZASTOSOWANIA DYREKTYWY 2019/1937

Dyrektywa 2019/1937 ma zastosowanie do sygnalistów. Powyższe określenie nie zostało zdefiniowane w słowniczku pojęć prawnych zamieszczonym w art. 5. Ma ono zatem znaczenie literacko-potoczne. W fachowym języku prawniczym za sygnalistę, którego status jest regulowany analizowaną dyrektywą, mogą być uważane wyłącznie osoby przekazujące „informacje na temat naruszeń” oraz „dokonujące zgłoszeń” o działaniach „niezgodnych” z prawem lub „sprzecznych z przedmiotem lub celem przepisów” obowiązujących w UE (art. 1 pkt 1 i 2). Pod oficjalnym określeniem mieszczą się osoby fizyczne, zgłaszające albo ujawniające publicznie informacje na temat wymienionych wyżej naruszeń. Osoby te mogą korzystać z pomocy innych osób fizycznych, pomagających im w dokonywaniu czynności ujawniających naruszenia w kontekście związanym z wykonywaną przez nie pracą (art. 5 ust. 7 i 8).

Pewna zawilość powyższej legalnej definicji może komplikować próbę odróżnienia „osoby dokonującej zgłoszenia” od innej osoby albo osób pomagających w realizacji tego działania. Jest to poważne uchybienie prawodawcy unijnego, albowiem ochronne przepisy mogą mieć zastosowanie jedynie „w stosownych przypadkach” (art. 4 ust. 4 lit. „a”). Pomagający, a także „osoby trzecie” powiązane z osobami do-

konującymi zgłoszenia korzystają z ochrony prawnej gwarantowanej przepisami omawianej dyrektywy tylko wówczas, gdy „mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą”. W art. 4 ust. 4 lit. „b” awizowanej dyrektywy przykładowo wymieniono współpracowników i krewnych osób dokonujących zgłoszenia. Inni wspierający działania ujawniające tych ostatnich mogą ewentualnie skorzystać z ochrony prawnej po podjęciu w tej sprawie decyzji przez właściwą instytucję publiczną – „organ krajowy” wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń i wykonywania innych obowiązków określonych tą dyrektywą (art. 5 pkt 14).

Zakres podmiotowy osób dokonujących czynności informacyjnych jest szeroki. Obejmuje osoby wymienione w art. 4 ust. 1-3. Są to: osoby zatrudnione w sektorze prywatnym lub publicznym, mające status pracowników w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, a więc korzystający ze swobodnego przemieszczenia się w ramach UE w związku ze świadczeniem albo poszukiwaniem pracy. Na marginesie rozważań należy zauważyć, że w wymienionym w dyrektywie przepisie art. 45 TFUE nie sformułowano oficjalnej definicji pracownika. W sferze UE pracę w charakterze pracownika można świadczyć wówczas, gdy podstawy i ramy takiego zatrudnienia zostaną sformułowane w dyrektywach, które za pracownika w rozumieniu prawa unijnego uznają tego, kogo za takiego uznano w krajowym systemie prawa pracy państwa członkowskiego UE. Ponadto pracownikiem w rozumieniu przepisów unijnych jest osoba zakwalifikowana do takiej kategorii zatrudnionych przez judykaturę Trybunału Sprawiedliwości UE. Pozycja prawna pracownika została także przyznana przez dyrektywę 2019/1937 urzędnikom służby cywilnej (art. 4 ust. 1 lit. „a”). Ze statusu pracownika korzystają także samozatrudnieni – osoby prowadzące działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE (art. 4 ust. 1 lit. „b”). Dla potrzeb związanych z realizacją celów, dla osiągnięcia których została wydana dyrektywa 2019/1937, za pracowników należy uważać akcjonariuszy lub wspólników²⁷ oraz członków organów administracyjnych, zarówno zarządzającego, jak i nadzorującego przedsiębiorstwo²⁸.

Z uprawnień ochronnych przysługujących sygnalistom mogą również korzystać osoby niewypełniające czynności z racji zajmowania stanowisk w organach zarządzających i nadzorczych przedsiębiorstw, nazwane „członkami niewykonawczymi”. Pracownikami w rozumieniu tej dyrektywy są także wolontariusze i stażyści, bez względu na to czy za świadczone czynności pobierają wynagrodzenia. Nie ma też znaczenia, czy praca jest wykonywana bezpośrednio przez osobę albo podmiot, wobec którego sformułowano podejrzenie o dokonywanie niezgodnych i/lub sprzecznych z prawem działań. Dyrektywa 2019/1937 jest stosowana wobec sygnalisty

²⁷ Zob. P. Litwiński, *Korporacyjne systemy raportowania nadużyć (whistleblowing hot lines) a ochrona danych osobowych*, [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a ekonomia. Ochrona danych osobowych w obrotach gospodarczych*, Warszawa 2013.

²⁸ Zob. M. Maciejewski, *Whistleblowing. Instytucja i jej rola w kształtowaniu odpowiedzialności w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.

pracującego pod nadzorem i kierownictwem podwykonawców i dostawców przedsiębiorcy, wobec którego sformułowane zostało doniesienie. (art. 4 ust. 1 lit. „c-d”). W końcu bez znaczenia jest fakt, że zgłoszenie lub publiczna informacja dotyczy naruszeń, jakie miały miejsce w przeszłości, pod warunkiem że zostały powzięte przez sygnalistę w okresie jego zatrudnienia w ramach stosunku pracy (art. 4 ust. 2). To samo odnosi się do przypadku uzyskania takich samych informacji przed nawiązaniem umowy, a nawet prowadzenia negocjacji poprzedzających zawarcie takiej umowy (art. 4 ust. 3). W tym ostatnim przepisie dyrektywy 2019/1937 nie określono rodzaju umowy. Ponieważ pracę można świadczyć zarówno na podstawie umów pracowniczych i niepracowniczych – cywilnoprawnych, za pracownika w rozumieniu przepisów omawianej dyrektywy można uznać każdą osobę aktywną zawodowo.

Immunitet albo ochrona prawna przed odwetem nie przysługują wszystkim sygnalistom. Mogą z niej korzystać tylko ci, którzy: 1) mieli uzasadnione podstawy, aby uważać, że informacje o prawdopodobnych naruszeniach prawa unijnego mogłyby być uznane za zgodne z prawdą w chwili dokonywania takiego zgłoszenia (art. 6 ust. 1 lit. „a”); 2) złożyli stosowne zgłoszenie zgodnie z procedurami określonymi w przepisach regulujących przypadki zgłoszenia wewnętrznego (art. 7) lub zewnętrznego (art. 10), albo ujawnienia publicznego (art. 15). Pomiędzy wymienionymi warunkami objęcia ochroną sygnalistów dokonujących zgłoszenia zachodzi ścisła zależność. Obydwa wymienione warunki skuteczności ochrony działającego sygnalisty muszą występować łącznie (art. 6 ust. 1 lit. „a-b”). Anonimowi sygnaliści korzystają z ochrony prawnej na takich samych warunkach jak wszyscy inni prawidłowo dokonujący zgłoszenia. Art. 6 ust. 1 chroni bowiem „osoby dokonujące zgłoszenia”, a nie tylko tych sygnalistów, którzy w procesie dokonywania zgłoszenia ujawnili się przed właściwym organem publicznym. Państwa członkowskie zachowują swobodę decydowania o tym, czy zgłoszenia anonimowe powinny być uwzględniane, a ich dostawcy objęci ochroną prawną, regulowaną przepisami art. 6. Jedno tylko jest zastrzeżenie – łączny warunek wymieniony w art. 6 ust. 1 lit. „a” i „b” powinien być spełniony również przez anonimowego sygnalistę. Sygnaliści dokonujący zgłoszeń do instytucji unijnych korzystają z ochrony przysługującej osobom dokonującym zgłoszenia zewnętrznego.

ZGŁOSZENIA WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE, DZIAŁANIA NASTĘPCZE ORAZ UJAWNIEŃ PUBLICZNE

Procedury dokonywania zgłoszeń za pośrednictwem dwóch odrębnych rodzajów kanałów komunikacji – wewnętrznego²⁹ i zewnętrznego³⁰ – regulują państwa członkowskie. Dyrektywa 2019/1937 nakłada na władze tych państw obowiązek nakłaniania potencjalnych sygnalistów do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów, gdy naruszeniu można skutecznie zapobiec wewnątrz organizacji, a sygnalista dokonujący zgłoszenia uważa, że nie jest narażony na działania odwetowe (art. 7 ust. 2). Zorganizowanie wewnętrznego kanału sygnalizacji należy do pracodawcy. W zależności od wymagań ustanowionych w przepisach prawa pracy poszczególnych państw członkowskich pracodawca ma albo nie ma obowiązku skonsultowania projektu procedury zgłoszenia wewnętrznego (art. 8 ust. 1). Obydwa wymienione przepisy znajdują zastosowanie do prywatnych zakładów pracy, zatrudniających przynajmniej 50 pracowników (art. 8 ust. 3). Państwa członkowskie mogą zobowiązać prywatnych pracodawców, zatrudniających mniejszą liczbę pracowników do ustanowienia wewnętrznych kanałów i procedur (art. 8 ust. 7). Natomiast prywatne zakłady zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą samodzielnie dokonywać uzgodnień dotyczących obsługi zgłoszeń wewnętrznych (art. 7 ust. 6). W powołanej normie nie zamieszczono wskazówki na temat potrzeby proporcjonalnego stosowania więcej niż jednego wewnętrznego kanału sygnalizacji w zakładzie pracy zatrudniającym ponad 50 pracowników. Z obowiązku ustanowienia wewnętrznego albo wewnętrznego kanałów sygnalizacji mogą być zwolnieni przez państwa członkowskie pracodawcy zatrudniający poniżej 50 pracowników oraz gminy liczące mniej aniżeli dziesięć tysięcy mieszkańców (art. 9 ust. 1). Dopuszczalne jest wprowadzenie przez władze państwa członkowskiego kompromisowego rozwiązania. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzić przepisy, według których wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń sygnalizacyjnych mogą być wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne. W takim przypadku wspólnoty gminne powinny ustanawiać odrębne i niezależne od kanałów zewnętrznych wspólne wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń (art. 8 ust. 9 akapit trzeci).

Kanały przyjmowania zgłoszeń powinny spełniać szereg wymagań sformułowanych w art. 9 ust. 1 prezentowanej dyrektywy. Powinny być zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w bezpieczny sposób, gwarantujący sygnaliście ochronę jego poufności oraz prywatność osoby albo osób wymienionych przez niego

²⁹ Zgłoszenie wewnętrzne oznacza ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze publicznym albo prywatnym (art. 5 ust. 4).

³⁰ Zgłoszenie zewnętrzne polega na ustnym lub pisemnym przekazaniu informacji na temat naruszeń właściwym organom publicznym, państwowym albo unijnym (art. 5 ust. 5).

w zgłoszeniu. Dostęp osób trzecich, postronnych do zgłoszenia sygnalizującego nieprawidłowości powinien być uniemożliwiony. Sygnalista powinien otrzymać potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni od jego otrzymania. Odbiorca zgłoszenia ma obowiązek wyznaczenia bezstronnej osoby albo jednostki organizacyjnej zakładu pracy do utrzymywania kontaktu z sygnalistą. Jest on zobowiązany do zachowania należytej staranności. Ma prawo podejmować działania następcze zmierzające do ustalenia oceny prawdziwości zarzutów zgłoszonych przez sygnalistę oraz inicjować – w stosownych przypadkach – dochodzenie wewnętrzne, bądź postępowanie wyjaśniające albo – w zależności od poczynionych ustaleń – wnieść oskarżenie lub zamknąć wszczętą procedurę. Jego obowiązkiem jest przekazanie, w rozsądnym terminie³¹, sygnaliście informacji „zwrotnych”, odnoszących się do planowanych lub podjętych działań następczych oraz przyczyn, dla których powyższe działania mają być albo już zostały zorganizowane. Podczas wykonywania powyższych obowiązków osoba reprezentująca interesy prywatnego pracodawcy powinna w sposób zrozumiały powiadomić sygnalistę, przekazując mu łatwo dostępne informacje o procedurze dokonywania zgłoszeń zewnętrznych. Wniesiona przez niego sprawa może kwalifikować się do rozstrzygnięcia za pośrednictwem zewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń. Władze państw członkowskich UE zostały zobowiązane do organizowania takich kanałów. Muszą więc wskazać właściwe instytucje publiczne do przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów, przekazywania im informacji zwrotnych oraz podejmowania działań następczych (art. 11 ust. 1). Obowiązkiem osób kierujących i zatrudnionych w zewnętrznych kanałach sygnalizacyjnych jest przyjmowanie i przetwarzanie informacji na temat naruszeń prawa i polityki unijnej. Zewnętrzne kanały sygnalizacyjne powinny być niezależne i autonomiczne. Muszą więc być zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w sposób zapewniający kompletność, integralność i poufność uzyskanych informacji (art. 12 ust. 1 lit. „a”). Spełnienie powyższych warunków zapewnia ustanowiony w tym przepisie obowiązek uniemożliwienia dostępu do zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nieupoważnionym członkom personelu instytucji publicznej zarządzającej tymi kanałami. Zasada tajności została rozciągnięta na członków personelu w instytucji X zaznajomionych ze sprawą sygnalizacyjną należącą do kompetencji innego kanału sygnalizacyjnego. Mają oni zakaz ujawniania jakichkolwiek informacji umożliwiających poznanie nazwiska sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie. Powinni niezwłocznie, bez żadnej ingerencji, przekazać odebrane zgłoszenie właściwej instytucji publicznej (art. 12 ust. 3). Z treścią zgłoszenia dotyczącego naruszenia prawa i polityki UE mogą być zaznajamiani wyłącznie członkowie personelu odpowiedzialni za przekazywania informacji na

³¹ Rozsądny termin na przekazanie informacji zwrotnych to okres nieprzekraczający trzech miesięcy od potwierdzenia otrzymania sygnalizacji lub – w przypadku niewysłania potwierdzenia do sygnalisty – trzech miesięcy od upływu 7 dni od dokonania zgłoszenia (art. 9 ust. 1 lit. „f”).

temat procedur sygnalizacji, przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych oraz utrzymanie kontaktów z sygnalistą (art. 12 ust. 4). Ponadto nałożone zostały na nich w zasadzie takie same obowiązki proceduralne, jakie zostały określone wobec podmiotów prywatnych przepisami rozdziału II dyrektywy 2019/1967 (art. 11 ust. 2 lit. „a” – „f”). Ze względu na znaczenie spraw leżących w gestii osób zatrudnionych w zewnętrznych kanałach sygnalizacyjnych termin przekazania sygnaliście informacji zwrotnej na temat zgłoszeń skargi może być – w wyjątkowych przypadkach – przedłużony z trzech do sześciu miesięcy (art. 11 ust. 2 lit. „d”). Z powodu wagi spraw rozpoznawanych w trybie postępowania zewnętrznego władze państw członkowskich zostały upoważnione przez prawodawcę unijnego do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących zamknięcia – ze względu na „niewielką wagę” sprawy lub przyjęcia wcześniejszego zgłoszenia – wszczętej procedury (art. 11 ust. 3-4). W każdym przypadku podjętą, uzasadnioną decyzję powinny przekazać zainteresowanemu sygnaliście.

Prawodawca unijny jest żywotnie zainteresowany w zaznajomieniu z procedurą przyjmowania zgłoszeń sygnalizacyjnych oraz podejmowaniem działań następczych w związku z dokonаныmi zgłoszeniami. Dlatego nałożył na władze państw członkowskich UE obowiązek rozpropagowania na stronach internetowych, w oddzielnej, łatwej do identyfikowania i dostępnej sekcji informacji, warunków ochrony sygnalistów, danych kontaktowych z zewnętrznymi kanałami dokonywania zgłoszeń, obowiązujących procedur, zasad poufności oraz stosowanych zabezpieczeń tożsamości sygnalistów (art. 13). Szczegóły przetwarzania danych osobowych, obowiązki zachowania poufności oraz reguły prowadzenia rejestrów zgłoszeń zostały określone przepisami art. 16, 17 i 18, gwarantującymi zachowanie w tajemnicy spraw i osób związanych z realizacją zadań uregulowanych w dyrektywie 2019/1937.

Osobną procedurę sygnalizacyjną stanowi ujawnienie publiczne. Może z niego skorzystać tylko ten sygnalista, którego zgłoszenie wewnętrzne lub zewnętrzne nie zostało zrealizowane, a który ma uzasadnione podstawy uważać, że naruszenie, jakie sygnalizował, może stanowić bezpośrednie albo oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego. W razie odmowy przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego osoba występująca w charakterze sygnalisty ma prawo dokonać ujawnienia publicznego, gdy grozić jej będą działania odwetowe, bądź istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia naruszeniu przepisów prawa albo polityki unijnej z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zmywy czy współpracy między sprawcą a organem publicznym uczestniczącym w procedurze sygnalizacyjnej (art. 15 ust. 1). Powyższy przepis nie znajduje zastosowania do przypadku, gdy zgłaszający ewentualne naruszenie ujawnia posiadane informacje prasie, postępując zgodnie z przepisami krajowymi ustanawiającymi system ochrony związany z wolnością wypowiedzi i informacji (art. 12 ust. 2).

ŚRODKI OCHRONY PRAWNEJ SYGNALISTÓW

W przedostatnim, VI rozdziale dyrektywy 2019/1937, zatytułowanym „Środki ochrony” (art. 19-24), wprowadzony został zakaz stosowania w prawie krajowym państw członkowskich wszelkich form odwetowych wobec sygnalistów (art. 19). Wymieniony przepis nakazuje władzom państw członkowskich podjęcie niezbędnych środków aby zakazać gróźb działań odwetowych i prób podejmowania takich działań. Przykładowo wymienione zostały zabronione następujące formy tych działań: 1) zawieszenie stosunku pracy [dop. A.M.Ś], udzielenie [dop. A.M.Ś] przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienie [z pracy – dop. A.M.Ś.] lub zastosowanie [dop. A.M.Ś.] równoważnych środków; 2) degradacja albo wstrzymanie awansu; 3) przekazanie obowiązków pracowniczych [dop. A.M.Ś.], zmiana miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, zmiana godzin pracy; 3) wstrzymanie szkoleń zawodowych [dop. A.M.Ś.]; 4) negatywna [nieusprawiedliwiona – dop. A.M.Ś] albo negatywna [bezpodstawna – dopisek A.M.Ś.] opinia o pracy; 5) nałożenie [nieuzasadnione – dop. A.M.Ś] jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej; 6) przymus, zastraszanie, mobbing albo wykluczenie; 7) dyskryminacja, niekorzystne albo niesprawiedliwe traktowanie; 8) nieprzekształcenie terminowej umowy o pracę w umowę na czas nieokreślony, w sytuacji pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zaproponowane mu zostanie stałe zatrudnienie; 9) nieprzedłużenie [umowy terminowej – dop. A.M.Ś.] lub wcześniejsze [przed upływem uzgodnionego terminu – dop. A.M.Ś.] przedłużenie umowy o pracę na czas określony; 10) wyrządzenie [pracownikowi – dop. A.M.Ś.] szkody, takiej na przykład jak [dop. A.M.Ś.] nadszarpnięcie reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, albo poniesienie strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu; 11) umieszczenie na „czarnej” liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego albo branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze albo branży; 12) wcześniejsze rozwiązanie lub wypowiedzenie umowy dotyczącej towarów lub o świadczenie usług; 13) odebranie licencji lub zezwolenia; 14) bezpodstawne [dop. A.M.Ś.] skierowanie na badania psychiatryczne lub lekarskie.

Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki ochrony skrzywdzonych sygnalistów. Zdaniem instytucji unijnych osoby dokonujące zgłoszeń o naruszeniu praw lub polityki unijnej albo dokonujące publicznego ujawnienia w tych sprawach „nie naruszają żadnych ograniczeń” w zakresie ujawniania informacji, „nie ponoszą żadnej odpowiedzialności” w związku z takim zgłoszeniem wówczas, gdy miały uzasadnione obawy, aby sądzić, że akt sygnalizacji, jakiego dokonały, jest niezbędny do ujawnienia naruszenia zgodnie z dyrektywą 2019/1937 (art. 21 ust. 1-2). Osoby te nie ponoszą odpowiedzialności w związku z uzyskaniem infor-

macji będących przedmiotem zgłoszenia. Powyższa konstatacja prawodawcy unijnego została uzupełniona warunkiem dotyczącym zgodności z prawem wejścia w posiadanie przez sygnalistę powyższych informacji (art. 21 ust. 3).

W kolejnej normie wprowadzone zostało domniemanie dotyczące uznania wszelkiej szkody poniesionej przez sygnalistę za szkodę wyrządzoną mu w ramach działań odwetowych w wyniku złożenia doniesienia albo publicznego ujawnienia. W takim przypadku nie może mieć zastosowania w postępowaniu procesowym przed sądem albo innym organem publicznym tradycyjny rozkład ciężaru dowodów. Obowiązek udowodnienia szkody spoczywa na tej osobie, która wywodzi skutki prawne z określonych zdarzeń. W przypadku sygnalizacji obowiązek powyższy obciąża osobę podejmującą działania powodujące szkodę, a nie sygnalistę, stawiającego zarzut wyrządzenia takiej szkody. Osoba albo podmiot wymieniony w sygnalizacji jako sprawcy szkody mają obowiązek wykazania, że przeprowadzone przezeń działania były uzasadnione i zgodne z prawem lub unijną polityką (art. 21 ust. 5). Sygnaliści korzystają z immunitetu przed odpowiedzialnością prawną. Nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w wyniku zgodnego z omawianą dyrektywą dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego zarzutu naruszenia prawa albo polityki UE (art. 21 ust. 7). Tytułem przykładu wymieniono w tym przepisie postępowania prawne dotyczące zarówno ochrony dóbr osobistych: zniesławienia, naruszenia praw autorskich, tajemnicy, przepisów o ochronie danych, tajemnicy przedsiębiorstwa, jak i roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie prawa prywatnego, publicznego albo zbiorowego prawa pracy.

Sygnaliści korzystają z następujących środków wsparcia: 1) bezpłatnego i otwartego dostępu do obiektywnych informacji i porad na temat dostępnych procedur i instrumentów ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi; 2) skutecznej pomocy właściwych organów publicznych w kontaktach z wszelkimi instytucjami publicznymi zaangażowanymi w ochronę przed działaniami odwetowymi; 3) pomocy prawnej w postępowaniach karnych oraz transgranicznych postępowaniach cywilnych (art. 20 ust. 1). Natomiast osobom, których dotyczy zgłoszenie, przysługuje uprawnienie do ochrony tożsamości, korzystania ze środków ochrony prawnej, dostępu do bezstronnego sądu, domniemania niewinności, prawo do obrony, uprawnienie do przedstawienia swojej wersji zdarzeń i dostępu do akt sprawy (art. 22 ust. 1).

Państwa członkowskie UE są odpowiedzialne za wprowadzenie do krajowego systemu prawa skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji wobec osób fizycznych i prawnych: 1) utrudniających albo usiłujących utrudniać dokonywanie zgłoszeń sygnalizacyjnych; 2) podejmujących działania odwetowe wobec sygnalistów; 3) wszczynających wobec nich uciążliwe postępowania; 4) dopuszczających się naruszeń obowiązku zachowania w tajemnicy tożsamości sygnalisty (art. 23 ust. 1). Natomiast wobec sygnalistów, którzy świadomie dokonali zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, powinny być stoso-

wane wymienione wyżej sankcje oraz środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego (art. 23 ust. 1-2). Przepisy prawne określające uprawnienia i środki ochrony przysługujące sygnalistom i innym osobom wymienionym w rozdziale VI dyrektywy 2019/1937 mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących (*ius cogens*). W art. 24 omawianej dyrektywy wprowadzono zakaz zrzeczenia się prawa i środków ochrony prawnej. Nałożono również na państwa członkowskie UE obowiązek zagwarantowania niemożności odstąpienia od powyższego zakazu „w drodze jakiegokolwiek umowy, polityki, formy lub warunków zatrudnienia, w tym umowy o arbitraż na etapie przedspornym”.

NIEKTÓRE ZASTRZEŻENIA I NADZIEJA

Dyrektywa 2019/1937 o sygnalizowaniu zachowań niezgodnych z prawem i polityką UE oraz o ochronie prawnej sygnalistów nie może być oceniona jako jednoznacznie pozytywna. Nie kwestionuję samej idei, jaką jest ochrona wspólnego dobra i interesów zarówno Unii Europejskiej, jak i państw tworzących tę ponadnarodową organizację. Mam natomiast zastrzeżenia do niejasno sformułowanych pojęć i niezbyt precyzyjnych konstrukcji prawnych przepisów zamieszczonych w tej dyrektywie. Odnosi się to na przykład do zasadniczego warunku objęcia ochroną sygnalisty, który może lub powinien rozpocząć działania sygnalizacyjne tylko wówczas, gdy będzie miał uzasadnione podstawy, aby uznać, że posiadane przez niego informacje są prawdziwe. Szczerości i prawdziwości przekonań sygnalisty nie oceni krajowy organ wymiaru sprawiedliwości. Sygnalista bowiem został zwolniony z obowiązku wykazania faktów dowodzących słuszności swojego rozumowania. Z powodu daleko idącej zmiany reguł prowadzenia dowodów, między innymi w sprawach cywilnych i pracowniczych, niefrasobliwy sygnalista nie zostanie nawet zobowiązany do uprawdopodobnienia zarzutów, jakie zgłosił pod adresem osoby fizycznej, prawnej lub innego podmiotu rzekomo naruszających prawo i politykę Unii.

Przepisy dyrektywy, regulujące strukturę organizacyjną, procedurę stosowaną po wprowadzeniu do krajowych porządków prawnych ochronnych przepisów sygnalistów przez instytucje publiczne działające w Unii i jej państwach członkowskich, robią wrażenie konstruowania wszechobecnego, kolosalnego, tajnego organu bezpieczeństwa. Wbrew zapowiedziom sformułowanym w motywach wstępnych dyrektywy nie można podzielić opinii prawodawcy o tym, że dokonywanie przez sygnalistów zgłoszeń i ujawnień publicznych stanowić będzie jeden z elementów oddolnego sterowania i polityk Unii. Jak wyraźnie zaznaczono w motywach preambuły i art. 1 dyrektywy, cel dyrektywy jest wyraźny. Jest nim poprawa czynności egzekucyjnych za pomocą wspólnych norm ustanowionych przez unijnego prawodawcę. Należy dodać, iż autorytarny sposób nakładania na państwa członkowskie obowiązków związanych z ochroną sygnalistów stawia pod znakiem zapytania jakikolwiek twórczy wkład w tworzenie

instytucji zwanych „kanałami” wykorzystywanymi do zgłaszania uchybień i nadużyć w systemie prawa unijnego i polityki prowadzonej przez tę regionalną organizację. Ani wywody zamieszczone w motywach, ani prawnie unormowane standardy zachowania nie stworzyły podstawy do uznania za słuszne utrzymanie koniunkcji między prawem a politykami publicznymi UE w sprawach odnoszących się do ochrony sygnalistów zgłaszających zastrzeżenia wobec niektórych, ich zdaniem prawdziwych, lecz niezgodnych z prawem i polityką unijną zachowań.

Immunitet przyznany sygnalistom i ochrona przed ewentualnymi działaniami odwetowymi, przybierająca formę daleko posuniętych zakazów dokonywania czynności prawnych regulowanych przepisami krajowego prawa pracy, są nieproporcjonalne w stosunku do celu przyświecającego prawodawcom unijnym. Sytuację w pewnym zakresie ratują sformułowane w przepisach regulujących możliwe sankcje prawne – karne, administracyjne, cywilnoprawne oraz pracownicze, otwarte normy. Zawierają one wprawdzie zdecydowane i ostre stwierdzenie na temat przyszłych sankcji – „skuteczne, proporcjonalne i odstraszące”, ale pozostawiają ocenę ich dolegliwości władzom państwowym.

Dysproporcji między budową pozycji sygnalisty a konstruowaniem sytuacji osób albo podmiotów, których dotyczy zgłoszenie wniesione przez sygnalistę, nie wyrównuje skromne i powierzchowne zapewnienie o potrzebie ochrony tych drugich. Dyrektywa potwierdza przysługujące im prawa gwarantowane przepisami Karty Praw Podstawowych UE z 30.3.2010 r.³² Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.³³ gwarantuje sygnaliście ochronę wolności wyrażania opinii (art. 10)³⁴. Można więc odnieść wrażenie, że prawodawca unijny nabył w pewnym momencie wątpliwości, czy zbyt szczerze nie potraktował sygnalistów.

Nadzieja w tym, że Komisja UE na podstawie informacji dotyczących wdrażania i stosowania dyrektywy 2019/1937 opracuje i do 17.12.2023 r. przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w oparciu o które – oraz dane statystyczne państw członkowskich – do 17.12.2025 r. przedłoży tym samym instytucjom zwierzchnim UE kolejne sprawozdanie oceniające sposób funkcjonowania powyższej dyrektywy oraz rozważy ewentualną potrzebę wprowadzenia zmian. Wówczas,

³² Dz.Urz. UE C nr 83, s. 389.

³³ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

³⁴ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guja przeciwko Mołdawii. Zob. A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 12 i n., w którym sformułowane zostały kryteria pozwalające uznać wypowiedź sygnalisty za podlegającą ochronie: 1) dostęp skarżącego do innego skutecznego środka umożliwiającego właściwą reakcję na naruszenie prawa, które miało być ujawnione; 2) istnienie interesu publicznego związanego z ujawnieniem informacji; 3) wymóg, aby ujawniona informacja była autentyczna; 4) wymóg, aby ewentualna szkoda, jaka została poniesiona przez władze w związku z ujawnieniem informacji, nie przewyższała korzyści, jakie powstały w związku z ujawnieniem informacji; 5) motywację sygnalisty; 6) sankcję wymierzoną sygnaliście oraz ocenę jej skutków.

być może, zmienione zostaną rygorystyczne i jednokierunkowe regulacje prawne zamieszczone w aktualnie obowiązujących przepisach dyrektywy 2019/1937.

Bibliografia

Austin A., *Whistleblowers: the new watchdog*, [w:] *Freedom of expression: essays in honour of Nicolas Bratza*, President of the European Court of Human Rights, ed. Casadevall, Strasbourg 2012.

Banisar D., *Whistleblowing: International Standards and Developments*. World Bank 2011, <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-162.htm>.

Bolesta Ł., *Sygnalizacja jako przejaw obowiązku lojalności wobec pracodawcy?*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska” 2018, LXV, nr 2.

Bowers J., Lewis J., *Whistleblowing: freedom of expression in the work place*, “European Human Rights Law Review” 1996, nr 6.

Dral A., *Ochrona pracowników przed działaniami odwetowymi pracodawcy w świetle międzynarodowego i polskiego prawa pracy*, [w:] J. Wrątny, M.B. Rycak (red.), *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej. Księga jubileuszowa profesor Marii Matey-Tyrowicz*, Warszawa 2011.

Kobylińska A., Folta M., *Sygnaliści. Ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Warszawa 2015.

Kobroń Ł., *Whistleblower: strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 11-12.

Kobroń Ł., *Czy Polskę czeka era etycznych donosów?*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne” 2015, nr 10.

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

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszania prawa Unii (whistleblowing) – jej wpływ na polskie prawo pracy – wybrane uwagi*, [w:] B.Godlewska-Bujok, K. Walczak (red.), *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2019.

Litwiński P., *Korporacyjne systemy raportowania nadużyć (whistleblowing hot lines) a ochrona danych osobowych*, [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a ekonomia. Ochrona danych osobowych w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Łąga M., *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmocnienie demokracji w zakładzie pracy*, [w:] Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017.

Maciejewski M., *Whistleblowing. Instytucja i jej rola w kształtowaniu odpowiedzialności w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.

Makowski G., Waszak M. (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016.

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

Rogowski W., *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, nr 1.

Szewczyk H., *Ochrona prawna pracowników-sygnalistów (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 1.

Szewczyk H., *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, PiZS 2020, nr 2.

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

Szymkiewicz R., *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2018.

Świątkowski A.M., *Sygnalizacja (whistleblowing)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 5.

Wojciechowska-Nowak A., *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Warszawa 2015.

Wujczyk M., *Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 6.