

Zbigniew Czachór

ORCID: 0000-0001-9397-6261

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

## System dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa Unii Europejskiej. Analiza neorealistyczna

### Streszczenie

Głównym celem przygotowanej analizy w ujęciu konstruktywnego neorealizmu jest wnikliwa i wielowariantowa analiza możliwości wprowadzenia w życie postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dyrektywa ta powinna być zostać poddana transpozycji do prawa polskiego (w postaci przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych) do dnia 17 grudnia 2021 r. Kolejne projekty ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa przygotowany przez rząd nadal nie zostały rozpatrzone ani przez Radę Ministrów ani przez polski parlament.

**Słowa kluczowe:** ochrona, sygnalista, dyrektywa, transpozycja

### Wstęp

Głównym celem naukowym przygotowanej analizy jest wnikliwa i wielowariantowa analiza procesu wdrażania postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Analiza ta prowadzona jest z wykorzystaniem paradygmatu konstruktywnego neorealizmu, odpowiadającego wymogom naukowości<sup>2</sup>. Teoria ta jest reprezentacją rzeczywistości Unii Europejskiej, a nie tylko jej opisem. Pozwala na dedukcyjne wyjaśnianie zachowań instytucji UE i rządów państw członkowskich, a także przewidywanie ich działań, wysuwanie i testowanie hipotez. W artykule badane są wzajemne relacje aktorów integracji europejskiej wobec siebie

---

<sup>1</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, PE/78/2019/REV/1, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 305, 26.11.2019, s. 17-56.

<sup>2</sup> Zob. P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

i wywodzone są także ich zachowania z właściwości systemowych. Właściwości te opierają się na neorealistycznej konstrukcji systemu, która składa się z trzech elementów: – zasady porządkującej system, który opiera się na zasadzie hierarchii; – potrzebie anarchii w systemie; – właściwości podmiotów systemu oraz sposobu dystrybucji ich interesów i wpływów w systemie<sup>3</sup>.

Dyrektywa 2019/1937 powinna być poddana transpozycji do prawa polskiego (w postaci przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych) do dnia 17 grudnia 2021 r.<sup>4</sup> Kolejne projekty ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa przygotowany przez rząd nadal nie zostały rozpatrzone ani przez Radę Ministrów ani przez polski parlament<sup>5</sup>.

Dyrektywa nakłada na polskie podmioty prawne obowiązek utworzenia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa<sup>6</sup>. Z tego powodu, w ujęciu szczegółowym celem analizy jest naukowa prezentacja skutecznego, poufnego i bezpiecznego *modus operandi*<sup>7</sup> – dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa w Unii Europejskiej. Natomiast w postępowaniu badawczym udowodniana jest hipoteza, iż Unia Europejska jest jedynym podmiotem międzynarodowym, który jest w stanie zapewnić sygnalistom systemową i skuteczną ochronę przed działaniami odwetowymi<sup>8</sup>.

W pracy nad niniejszą analizą wykorzystane zostały wszelkie dostępne źródła, głównie dokumenty i materiały opracowane w oparciu o doświadczenia Autora. W opracowaniu przydatne okazały się także elementy metody systemowej oraz analizy funkcjonalnej i instytucjonalnej, oparte na całościowym ujęciu procesu decydowania politycznego i prawotwórczego w oparciu o zgodność

<sup>3</sup> Zob. B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke–New York 2000.

<sup>4</sup> Por. Z. Cieślak, *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, red. B. Pawłowski, Warszawa 2015.

<sup>5</sup> *Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, Rządowe Centrum Legislacji 18.10.2021. Projekt ten przygotowany został 14.10.2021 r. Kolejne jego wersje były publikowane 6.04.2022 r., 4.07.2022 r., 22.07.2022 r., 13.12.2022 r., 5.01.2023 r. i 25.05.2023 r. Treść analizy oparto na odwołaniu się do pierwszej wersji projektu ustawy.

<sup>6</sup> Obowiązek ten nakładany jest na pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników – zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym.

<sup>7</sup> System *whistleblowing*. – umożliwiający bezpieczne, poufne lub anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości (naruszeń prawa).

<sup>8</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.

z Traktatem o UE<sup>9</sup>, a głównie jego lizbońską rewizją<sup>10</sup>. To ujęcie analityczne pozwoliło na zbadanie konkretnych propozycji oraz rozwiązań praktycznych.

W ujęciu metodycznym oparto się na bardzo szczegółowym wydzieleniu – wyeksponowaniu (bez stosowania przypisów) wszystkich najważniejszych (nawet najdrobniejszych, bardzo szczegółowych) stwierdzeń – sformułowań zawartych w analizowanym materiale (dokumenty, akty prawne, sposób postępowania). Zastosowano tu metodę cytowania, zestawiania i porównywania. Ważna okazała się także metoda eksponowania niekonsekwencji, braków i problemów interpretacyjnych i implementacyjnych prawa UE w Polsce, w tym tych o charakterze systemowym.

## 1. Zakres przedmiotowy analizy

Z uzasadnienia projektów ustawy wynika, że aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie tzw. sygnalistów, jak jest to rozumiane powszechnie (nie istnieje bowiem definicja ustawowa tego określenia lub jego odpowiednika), tj. osób, które, działając w dobrej wierze i w interesie publicznym, zgłaszają lub ujawniają informacje o naruszeniach prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że powyższe, powszechne rozumienie jest bardzo pojemne, a zatem osoba zgłaszająca lub ujawniająca informacje o naruszeniach prawa, zależnie od okoliczności, będzie posiadała zróżnicowane uprawnienia, względnie rolę procesową, wobec ewentualnego pracodawcy, organów ścigania, sądów lub innych organów publicznych oraz w ewentualnych postępowaniach przed tymi organami<sup>11</sup>. W szczególności nie istnieją odrębne regulacje na gruncie prawa pracy, które bezpośrednio odnosiłyby się do sygnalizowania i specyficznie kształtowały sytuację prawną sygnalisty w związku z dokonaniem zgłoszenia lub ujawnieniem. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku przepisów proceduralnych, takich jak przepisy procedury karnej lub

---

<sup>9</sup> *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy UE, C 326, 26.10.2012.

<sup>10</sup> *Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat z Lizbony)*, Druk nr 280, Sejm RP, Warszawa 25.02.2008.

<sup>11</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, Materiał Związku Polskich Powiatów, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-12/38ff9fc22a27709d-09609214fde9d898.pdf> [dostęp: 10.06.2023].

administracyjnej. Wynikające z przepisów kategorie, na przykład zawiadamiającego o przestępstwie, informatora organów ścigania, skarżącego lub świadka, a także podejmowane przez te osoby działania, należy odróżnić od spotykanego w regulacjach niektórych państw oraz w międzynarodowych instrumentach prawnych, w tym w implementowanej Dyrektywie 2019/1937, rozumienia pojęcia sygnalisty, nawet jeśli efekt działania sygnalisty (tj. zwrócenie uwagi pracodawcy lub właściwego organu na naruszenie za pośrednictwem wyznaczonych kanałów lub poprzez ujawnienie publiczne) jest niekiedy tożsamy, tzn. doprowadzi do wszczęcia, na przykład, postępowania karnego, postępowania kontrolnego lub innego postępowania regulowanego przepisami prawa, a w przypadku wystąpienia także w charakterze świadka osoba taka pomoże również w dalszym wyjaśnieniu sprawy we właściwym postępowaniu<sup>12</sup>.

Ochrona sygnalistów wpisana w Dyrektywę 2019/1937 i kolejne projekty ustawy jest konieczna do poprawienia egzekwowania naruszeń prawa (w postaci działań lub zaniechań) w następujących obszarach regulacyjnych dotyczących:

- zamówień publicznych;
- usług, produktów i rynków finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami prawa;
- bezpieczeństwa transportu;
- ochrony środowiska;
- ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego;
- bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- zdrowia publicznego (zagrożeń dla zdrowia publicznego);
- ochrony konsumentów;
- ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych;
- naruszeń mających wpływ na interesy finansowe Unii;
- naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału), w tym naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa, jak również naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego w odniesieniu do działań, które stanowią naruszenie przepisów

<sup>12</sup> Ibidem.

o podatku od osób prawnych lub do praktyk mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem mających zastosowanie przepisów o podatku od osób prawnych.

Zgodnie z projektami ustawy pracodawca może dodatkowo ustanowić zgłaszanie w zakładzie pracy innych naruszeń niż powyższe naruszenia, w tym dotyczące obowiązujących u tego pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych<sup>13</sup>.

## 2. Zakres podmiotowy analizy

### 2.1. Sygnaliści

Jeżeli chodzi o sygnalistów, to w oparciu o treść Dyrektywy definiujemy ich jako osoby dokonujące zgłoszenia, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń prawa w kontekście związanym z wykonywaną aktywnością zawodową. Dotyczy to głównie:

- osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 TfUE, w tym urzędników służby cywilnej (pracownik, czyli osoba, która przez określony czas wykonuje na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem określone świadczenia w zamian za wynagrodzenie)<sup>14</sup>;
- osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE<sup>15</sup>;
- 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;
- osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców.

---

<sup>13</sup> *Whistleblower protection*, Directorate-General for Justice and Consumers Justice and Consumers, Fact sheet. April 2018, s. 1.

<sup>14</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47, 6.10.2012.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Niniejszą Dyrektywę stosuje się również do osób dokonujących zgłoszenia w przypadku, gdy dokonują one zgłoszenia lub ujawnienia publicznej informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały w ramach stosunku pracy, który już ustał. Dyrektywę stosuje się również do osób dokonujących zgłoszenia, których stosunek pracy ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy<sup>16</sup>.

W stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia powinno stosować się również do<sup>17</sup>:

- osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia;
- 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;
- 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.

Ochrona powinna zatem obejmować również osoby w niestandardowych stosunkach pracy, w tym osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy i osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub na podstawie stosunku pracy z agencją pracy tymczasowej, co stanowi niepewne formy zatrudnienia, gdzie standardowe środki ochrony przed niesprawiedliwym traktowaniem są często trudne do zastosowania. Pojęcie „pracownika” obejmuje również urzędników służby cywilnej, pracowników państwowych, a także inne osoby pracujące w sektorze publicznym<sup>18</sup>.

Dyrektywa dotyczy też tych kategorii osób fizycznych, które, mimo że nie są „pracownikami” (w rozumieniu art. 45 ust. 1 TfUE), mogą odgrywać kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń prawa Unii i mogą znaleźć się we wrażliwej sytuacji

<sup>16</sup> *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*, European Commission, 23.04.2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1004\\_impact\\_assessment\\_main\\_report\\_whistleblowing\\_initiative\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1004_impact_assessment_main_report_whistleblowing_initiative_final.pdf) [dostęp: 24 lipca 2023].

<sup>17</sup> *Whistleblowers...*, op. cit., s. 2-3.

<sup>18</sup> Por. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy UE C 326, 26.10.2012.

ekonomicznej w kontekście swojej działalności zawodowej<sup>19</sup>. Na przykład takie kategorie osób, jak na przykład usługodawcy prowadzący działalność na własny rachunek, freelancerzy, wykonawcy, podwykonawcy i dostawcy, są zazwyczaj narażone na działania odwetowe, które mogą na przykład mieć formę wcześniejszego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy o świadczenie usług, odebrania licencji lub zezwolenia, strat gospodarczych, utraty dochodu, przymusu, zastraszania lub mobbingu, umieszczenia na czarnej liście lub bojkotu działalności lub nadszarpnięcia reputacji. Akcjonariusze lub wspólnicy i osoby wchodzące w skład organów zarządzających także mogą doświadczyć działań odwetowych, np. pod względem finansowym lub w formie zastraszania lub mobbingu, wpisania na czarną listę lub nadszarpnięcia reputacji<sup>20</sup>. Ochronę należy również zapewnić osobom, których stosunek pracy ustał oraz osobom ubiegającym się o pracę lub świadczenie usług na rzecz organizacji, którzy uzyskali informacje na temat naruszeń podczas procesu rekrutacji lub na innym etapie negocjacji poprzedzających zawarcie umowy i którzy mogą doświadczać działań odwetowych, np. w formie negatywnej opinii o pracy, wpisania na czarną listę lub bojkotu<sup>21</sup>.

Dyrektywa do sygnalistów zalicza także tę kategorię osób, które, mimo iż nie są w sensie ekonomicznym zależne od swojej działalności zawodowej, to jednak mogą doświadczyć działań odwetowych za zgłaszanie naruszeń. Działania odwetowe wobec wolontariuszy i stażystów, bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie, mogą polegać na zaprzestaniu korzystania z ich usług lub wystawieniu im negatywnej opinii o pracy lub nadszarpnięciu ich reputacji bądź zniweczeniu perspektyw kariery zawodowej<sup>22</sup>. Dyrektywa zapewnia też ochronę przed działaniami odwetowymi podejmowanymi nie tylko bezpośrednio wobec osób dokonujących zgłoszenia, ale także przed działaniami odwetowymi, które mogą być podejmowane pośrednio, w tym wobec osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, współpracowników lub krewnych osoby dokonującej zgłoszenia,

<sup>19</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, op. cit.

<sup>20</sup> Zob. I. Szczepańska-Kulik, D. Olejniczak, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final)*, Biuro Analiz Sejmowych, 3 lipca 2018.

<sup>21</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.

<sup>22</sup> Por. J. Tomczak, E. Rutkowska, *Konwencyjne prawo do wyrażania opinii chroni sygnalistę*, „Rzeczpospolita” 3.08.2023.

którzy są również związani zawodowo z pracodawcą, klientem lub usługobiorcą osoby dokonującej zgłoszenia<sup>23</sup>.

Bez uszczerbku dla ochrony, jaka przysługuje na mocy innych przepisów unijnych i krajowych przedstawicielom związków zawodowych lub przedstawicielom pracowników z tytułu działania przez nich w charakterze przedstawiciela, powinna im także przysługiwać ochrona przewidziana w Dyrektywie, zarówno w przypadku gdy dokonują zgłoszenia jako pracownicy, jak i w przypadku gdy udzielają porad i wsparcia osobie dokonującej zgłoszenia. Pośrednie działania odwetowe obejmują również działania podejmowane wobec podmiotu prawnego, który jest własnością osoby dokonującej zgłoszenia, dla którego osoba ta pracuje lub z którym jest ona w inny sposób związana w kontekście związanym z pracą, takie jak odmowę świadczenia usług, wpisanie na czarną listę lub bojkotowanie<sup>24</sup>.

### 3. Zakres regulacyjny analizy

#### 3.1. Warunki objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia

Zgodnie z treścią Dyrektywy osoby dokonujące zgłoszenia kwalifikują się do objęcia ochroną, pod warunkiem że:

- miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia;
- dokonały zgłoszenia wewnętrznego albo zgłoszenia zewnętrznego lub dokonały ujawnienia publicznego.

Osoby, które dokonały anonimowego zgłoszenia informacji na temat naruszeń lub anonimowo ujawniły publicznie takie informacje, a następnie zostały zidentyfikowane i doświadczyły działań odwetowych, kwalifikują się mimo to do objęcia ochroną<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Zob. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE*, (2006/C 24/13), Dziennik Urzędowy UE, 31.01.2006.

<sup>24</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Skuteczne zapobieganie naruszeniom prawa Unii wymaga zapewnienia ochrony osobom, które dostarczają informacji niezbędnych do ujawnienia naruszeń (a także prób ukrycia naruszeń)<sup>26</sup>:

- które już miały miejsce;
- których jeszcze nie popełniono, ale istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia;
- działań lub zaniechań, co do których osoba dokonująca zgłoszenia ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że stanowią naruszenia.

Z tych samych powodów ochrona jest również uzasadniona w przypadku osób, które nie dostarczają konkretnych dowodów, ale zgłaszają uzasadnione obawy lub podejrzenia. Jednocześnie ochroną nie powinno się obejmować osób zgłaszających informacje, które są już w pełni publicznie dostępne, ani w przypadku zgłaszania nieuzasadnionych plotek i pogłosek.

Zgodnie z treścią Dyrektywy osoby dokonujące zgłoszenia powinny mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponują w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez nie kwestie są prawdziwe. Wymóg ten stanowi niezbędne zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, zgłoszeniami niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie, ponieważ zapewnia, aby osoby, które w momencie zgłaszania celowo i świadomie przekazały błędne lub wprowadzające w błąd informacje, nie korzystały z ochrony. Jednocześnie wymóg ten zapewnia, aby osoba dokonująca zgłoszenia nie została pozbawiona ochrony w przypadku, gdy zgłosiła niedokładne informacje na temat naruszeń wskutek niezamierzonego błędu. Podobnie osoby dokonujące zgłoszenia powinny być uprawnione do ochrony na mocy niniejszej dyrektywy, jeżeli mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacje będące przedmiotem zgłoszenia są objęte jej zakresem stosowania. Motywy osób dokonujących zgłoszenia, jakimi kierują się dokonując zgłoszenia, nie powinny mieć znaczenia przy podejmowaniu decyzji, czy powinny one otrzymać ochronę<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> *Whistleblowers...*, op. cit., s. 3-4.

<sup>27</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.

### **3.2. Zgłaszanie za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń**

Z zastrzeżeniem zapewnienia poufności tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia każdy podmiot prawny w sektorze prywatnym i publicznym sam określa, jakiego rodzaju kanały dokonywania zgłoszeń ustanowi. W szczególności kanały dokonywania zgłoszeń powinny umożliwiać osobom dokonywanie zgłoszeń na piśmie oraz przekazywanie zgłoszeń drogą pocztową, za pośrednictwem fizycznych skrzynek na skargi lub na platformie online, intra- lub internetowej, bądź dokonywanie zgłoszeń ustnie, za pośrednictwem gorącej linii lub innego systemu komunikacji głosowej. Na wniosek osoby dokonującej zgłoszenia kanały takie powinny również umożliwiać dokonywanie zgłoszeń za pośrednictwem bezpośrednich spotkań, w rozsądnym terminie.

Jako odbiorcy zgłoszeń organy wyznaczone jako właściwe powinny posiadać niezbędne zdolności i uprawnienia do zapewnienia odpowiednich działań następczych, w tym do oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz do zaradzenia naruszeniom będącym przedmiotem zgłoszenia poprzez wszczęcie dochodzenia wewnętrznego, postępowania wyjaśniającego, wniesienie oskarżenia lub podjęcie działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami. Ewentualnie organy te powinny posiadać niezbędne uprawnienia do przekazania zgłoszenia do innego organu, który powinien zbadać naruszenie będące przedmiotem zgłoszenia, zapewniając jednocześnie podjęcie odpowiednich działań następczych przez taki organ<sup>28</sup>.

Do przyjmowania zgłoszeń naruszeń w imieniu podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym mogą również zostać upoważnione osoby trzecie, pod warunkiem że zapewniają należyte gwarancje poszanowania niezależności, poufności, ochrony danych i zachowania tajemnicy. Takimi osobami trzecimi mogą być dostawcy platform na potrzeby zgłoszeń zewnętrznych, zewnętrzni doradcy, audytorzy, przedstawiciele związków zawodowych lub przedstawiciele pracowników.

Osoby, które rozważają zgłoszenie naruszeń prawa Unii, powinny mieć możliwość podjęcia świadomej decyzji o tym, czy, jak i kiedy dokonać zgłoszenia. Podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym, które ustanowiły wewnętrzne procedury dokonywania zgłoszeń, powinny być zobowiązane do

<sup>28</sup> *Whistleblowers...*, op. cit., s. 7.

udzielania informacji na temat tych procedur, a także na temat zewnętrznych procedur dokonywania zgłoszeń do odpowiednich właściwych organów. Istotne jest, aby takie informacje były zrozumiałe i łatwo dostępne, w tym, o ile to możliwe, także dla osób innych niż pracownicy, które mają kontakt z danym podmiotem w ramach swojej działalności zawodowej, takich jak usługodawcy, dystrybutorzy, dostawcy i partnerzy handlowi. Przykładowo takie informacje mogą być umieszczane w widocznym miejscu dostępnym dla wszystkich takich osób oraz na stronie internetowej podmiotu, a także mogą być uwzględniane w programach kursów i szkoleń na temat etyki i uczciwości<sup>29</sup>.

Zgodnie z treścią Dyrektywy kanały dokonywania zgłoszeń mogą być obsługiwane wewnętrznie przez wyznaczoną do tego celu osobę lub wyznaczony dział lub zapewniane zewnętrznie przez osobę trzecią. Procedury na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych powinny obejmować następujące elementy<sup>30</sup>:

- kanały przyjmowania zgłoszeń zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w bezpieczny sposób zapewniają ochronę poufności tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i osoby trzeciej wymienionej w zgłoszeniu oraz uniemożliwiają uzyskanie do nich dostępu nieupoważnionym członkom personelu;
- osoba dokonująca zgłoszenia uzyskuje potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia w terminie siedmiu dni od jego otrzymania;
- wyznaczona być musi bezstronna osoba lub bezstronny wydział właściwy do podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami, przy czym może to być ta sama osoba lub ten sam wydział, które przyjmują zgłoszenia, które będą komunikować się z osobą dokonującą zgłoszenia i w stosownych przypadkach zwracać się do osoby dokonującej zgłoszenia o dalsze informacje oraz przekazywać jej informacje zwrotne;
- działania następcze muszą być podejmowane przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony wydział z zachowaniem należytej staranności. Staranność ta może być też zachowana w odniesieniu do zgłoszeń anonimowych;
- rozsądny termin na przekazanie informacji zwrotnych nie może przekroczyć trzech miesięcy od potwierdzenia otrzymania zgłoszenia lub,

---

<sup>29</sup> Zob. P. Szewiła, *Sygnaliści w mundurze też będą chronieni*, „Rzeczpospolita” 3.08.2023.

<sup>30</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady...*, op. cit.

w przypadku niewysłania potwierdzenia do osoby dokonującej zgłoszenia, trzech miesięcy od upływu 7 dni od dokonania zgłoszenia;

- należy zadbać o zapewnienie zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów oraz, w stosownych przypadkach, do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii;
- kanały przyjmowania zgłoszeń muszą umożliwiać dokonywanie zgłoszeń na piśmie lub ustnie. Zgłoszenie ustne może być dokonane telefonicznie lub za pośrednictwem innych systemów komunikacji głosowej oraz, na wniosek osoby dokonującej zgłoszenia, za pomocą bezpośredniego spotkania zorganizowanego w rozsądnym terminie.

### 3.3. Ujawnianie publiczne

Zgodnie z treścią Dyrektywy osoba, która dokonuje ujawnienia publicznego, kwalifikuje się do objęcia ochroną, jeżeli spełniony jest którykolwiek z następujących warunków<sup>31</sup>:

- osoba ta dokonała w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego  
lub
- osoba ta 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
- 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.

Natomiast w projekcie ustawy zakłada się, że zgłaszający dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, jeżeli:

<sup>31</sup> Ibidem.

- dokona zgłoszenia wewnętrznego, a następnie zgłoszenia zewnętrznego i w terminie na przekazanie informacji zwrotnej ustalonym w regulaminie zgłoszeń wewnętrznych, następnie zaś w terminie na przekazanie informacji zwrotnej ustalonym w procedurze zgłaszania naruszeń prawa organowi publicznemu pracodawca, a następnie organ publiczny nie podejmą odpowiednich działań następczych lub nie prześlą zgłaszającemu informacji zwrotnej, lub
- dokona od razu zgłoszenia zewnętrznego i w terminie na przekazanie informacji zwrotnej ustalonym w procedurze zgłaszania naruszeń prawa organowi publicznemu organ publiczny nie podejmie odpowiednich działań następczych lub nie prześle zgłaszającemu informacji zwrotnej<sup>32</sup>.

### **3.4. Obowiązek zachowania poufności**

Dyrektywa postanawia, że należy zapewnić, by tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia nie została ujawniona – bez wyraźnej zgody tej osoby – żadnej osobie, która nie jest upoważnionym członkiem personelu właściwym do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. Ma to również zastosowanie do wszelkich innych informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia<sup>33</sup>.

W drodze odstępstwa, tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia i wszelkie inne informacje, mogą zostać ujawnione jedynie wtedy, gdy takie ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście prowadzonych przez organy krajowe postępowań wyjaśniających lub postępowań sądowych, w tym w celu zagwarantowania prawa do obrony przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie.

W szczególności zanim tożsamość osób dokonujących zgłoszenia zostanie ujawniona, muszą one zostać o tym powiadomione, chyba że takie powiadomienie mogłoby zagrozić powiązanemu postępowaniu wyjaśniającemu lub postępowaniu sądowemu. Powiadamiając osoby dokonujące zgłoszenia, właściwy organ przesyła im pisemne wyjaśnienie powodów ujawnienia odnośnych poufnych danych.

---

<sup>32</sup> *Whistleblowers...*, op. cit., s. 4-6.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

### 3.5. Przetwarzanie danych osobowych

Zgodnie z treścią Dyrektywy przetwarzanie danych osobowych odbywa się zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami. Dane osobowe, które w sposób oczywisty nie mają znaczenia dla rozpatrywania konkretnego zgłoszenia, nie są zbierane, a w razie przypadkowego zebrania, są usuwane bez zbędnej zwłoki.

W projekcie ustawy natomiast zakłada się, że dane osobowe zgłaszającego oraz inne dane pozwalające na ustalenie jego tożsamości nie podlegają ujawnieniu, chyba że za wyraźną zgodą zgłaszającego. Pracodawca, organ publiczny lub organ centralny, po otrzymaniu zgłoszenia, może w celu weryfikacji zgłoszenia oraz podjęcia działań następczych zbierać i przetwarzać dane osobowe osoby, której dotyczy zgłoszenie, nawet bez jej zgody. Dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem zgłoszenia są przechowywane przez pracodawcę, organ publiczny lub organ centralny nie dłużej niż przez okres 5 lat od dnia przyjęcia zgłoszenia<sup>34</sup>.

## 4. Zakres ochronny analizy

### 4.1. Zakaz działań odwetowych

Dyrektywa zakazuje podejmowania wszelkich form działań odwetowych wobec osób, w tym gróźb działań odwetowych i prób podejmowania działań odwetowych, w tym w szczególności działań odwetowych podejmowanych w następujących formach:

- zawieszenia, przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienia lub równoważnych środków;
- degradacji lub wstrzymania awansu;
- przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy;
- wstrzymania szkoleń;
- negatywnej oceny wyników lub negatywnej opinii o pracy;
- nałożenia lub zastosowania jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej;
- przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia;

<sup>34</sup> Ibidem.

- dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania;
- nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie;
- nieprzedłużenia lub wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę na czas określony;
- szkody, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu;
- umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży;
- wcześniejszego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług
- odebrania licencji lub zezwolenia;
- skierowania na badania psychiatryczne lub lekarskie<sup>35</sup>.

## 4.2. Środki wsparcia

Dyrektywa gwarantuje, by osoby zgłaszające miały w stosownych przypadkach dostęp do środków wsparcia, do których należą w szczególności:

- bezpłatny i otwarty dla wszystkich dostęp do kompleksowych i obiektywnych informacji oraz porad na temat dostępnych procedur i środków ochrony prawnej mających na celu ochronę przed działaniami odwetowymi oraz na temat praw przysługujących osobie, której dotyczy zgłoszenie;
- skuteczną pomoc ze strony właściwych organów w kontaktach z wszelkimi odpowiednimi organami zaangażowanymi w ochronę przed działaniami odwetowymi, w tym, jeżeli jest to przewidziane w prawie krajowym, do uzyskania zaświadczenia, że kwalifikują się one do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy;
- pomoc prawną, zgodnie z prawem krajowym, pomoc prawną w dalszych postępowaniach, a także doradztwo prawne lub inną pomoc prawną;

---

<sup>35</sup> Zob. R. Szymczykiwicz., *Prawo karne i kryminologia*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2018.

- środki pomocy finansowej i wsparcia, w tym wsparcie psychologiczne – udzielane w toku postępowania sądowego.

### 4.3. Środki ochrony przed działaniami odwetowymi

Osoby dokonujące zgłoszenia nie ponoszą odpowiedzialności w związku z uzyskaniem informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostępem do takich informacji, pod warunkiem że takie uzyskanie lub dostęp nie stanowią odrębnego czynu zabronionego. W przypadku gdy takie uzyskanie lub dostęp stanowią odrębny czyn zabroniony, kwestia odpowiedzialności karnej pozostaje uregulowana właściwym prawem krajowym.

W postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli osoba ta twierdzi, iż w wyniku zgłoszenia lub dokonania ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne. W takich przypadkach na osobie, która podjęła działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadziła z należycie uzasadnionych powodów.

Osobom zgłaszającym w stosownych przypadkach zapewnia się dostęp do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym.

W postępowaniach prawnych, na przykład dotyczących zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, lub w przypadku roszczeń odszkodowawczych na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, osoby zgłaszające nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego zgodnie z niniejszą Dyrektywą. Osoby te mają prawo wystąpić o umorzenie postępowania, powołując się na to zgłoszenie lub ujawnienie publiczne, pod warunkiem że miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Por. G. Makowski, M. Waszak, *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach*, Warszawa 2019, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet\\_Raport\\_sygnalisci\\_12-06.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet_Raport_sygnalisci_12-06.pdf) [14 lipca 2023].

Odpowiedni środek ochrony prawnej w każdym przypadku powinien być uzależniony od rodzaju doświadczonych działań odwetowych, a szkodę poniesioną w takim przypadku należy naprawić całkowicie, zgodnie z prawem krajowym. Odpowiedni środek ochrony prawnej może mieć postać działań mających na celu przywrócenie stanu poprzedniego, na przykład w sytuacji zwolnienia, przeniesienia lub degradacji, wstrzymania szkolenia lub awansu, lub przywrócenia odebranego zezwolenia, odebranej licencji lub ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy; odszkodowania za rzeczywiste i przyszłe straty finansowe, na przykład za utracone w przeszłości zarobki, ale także za przyszłą utratę dochodów, koszty związane ze zmianą zawodu; odszkodowania za inne szkody majątkowe, takie jak koszty ochrony prawnej i koszty leczenia, oraz zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe, takie jak ból i cierpienie.

#### **4.4. Środki ochrony osób, których dotyczy zgłoszenie. Sankcje**

Dyrektywa zapewnia osobom, których dotyczy zgłoszenie, korzystanie w pełni z prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu, jak również domniemanie niewinności i prawo do obrony, w tym prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt.

Zapewnienie skuteczności przepisów dotyczących ochrony sygnalistów wymaga wprowadzenia sankcji o charakterze karnym, cywilnym lub administracyjnym. Sankcje dla osób podejmujących działania odwetowe lub inne niepożądane działania wobec osób dokonujących zgłoszenia mogą zniechęcać do podejmowania takich działań. Sankcje dla osób, które dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznej informacji na temat naruszeń, w przypadku których wykazano, że osoby te wiedziały, że są one nieprawdziwe, są też konieczne do zapobieżenia zgłaszaniu w złej wierze i zachowania wiarygodności systemu. Proporcjonalność takich sankcji powinna zapewnić, aby nie odstraszały one potencjalnych sygnalistów<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Por. R. Barański, T. Osiej, *Ochrona sygnalistów: z wdrożeniem zmian lepiej nie czekać*, „Rzeczpospolita” 1.08.2023.

## Podsumowanie

Zdaniem Komisji Europejskiej „największe afery ostatnich lat i miesięcy – od LuxLeaks po dokumenty panamskie, DieselGate czy Cambridge Analytica – pokazały, jak nadużycia wewnątrz organizacji lub przedsiębiorstw, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, mogą istotnie szkodzić interesowi publicznemu. W wielu przypadkach afery te – oraz szkody wyrządzone w obszarze środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz krajowych lub unijnych finansów publicznych – ujrzały światło dzienne dzięki osobom, które głośno informowały o odnotowanych przez nie nadużyciach w kontekście ich pracy. Ci „sygnaliści” często kładą na szali własną karierę i źródło utrzymania, a w niektórych przypadkach narażają się na poważne i długotrwałe konsekwencje finansowe, zdrowotne i osobiste oraz utratę reputacji. Zapewnienie ochrony osobom, które nie boją się mówić o nieprawidłowościach, ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania nadużyciom i ochrony interesu publicznego”<sup>38</sup>.

Analiza wykazała, że na poziomie UE, dokonywane przez sygnalistów zgłoszenia i ujawnianie publiczne dotyczące naruszeń stanowią jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa i polityk Unii. Dostarczają one informacji na potrzeby krajowych i unijnych systemów egzekwowania prawa, umożliwiając skuteczne wykrywanie przypadków naruszenia prawa Unii, prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawie tych naruszeń oraz ich ścigania, tym samym zwiększając przejrzystość i rozliczalność całego systemu integracyjnego<sup>39</sup>.

W treści analizy wykazano, że sygnaliści wymagają szczególnej ochrony prawnej, gdyż: – osoby te w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego; – narażają się na ryzyko działań odwetowych w miejscu pracy, na przykład z uwagi na fakt, że dopuszczają się naruszenia obowiązku dochowania tajemnicy lub obowiązku lojalności.

<sup>38</sup> *Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM(2018) 214 final, Bruksela, dnia 23.4.2018, s. 1-2.*

<sup>39</sup> *Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2008) 158 wersja ostateczna, Bruksela 2.4.2008.*

Z treści Dyrektywy wynika wyraźnie, że mechanizm ochrony sygnalistów funkcjonujący obecnie w UE jest ukształtowany niejednolicie w poszczególnych państwach członkowskich i dziedzinach polityki. Konsekwencje zgłoszonych przez sygnalistów naruszeń prawa Unii o wymiarze transgranicznym pokazują, w jaki sposób niewystarczający poziom ochrony w jednym państwie członkowskim wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie polityk Unii nie tylko w tym państwie członkowskim, ale również w innych państwach członkowskich oraz w Unii jako całości.

Analiza udowadnia, że również w Polsce w każdej organizacji – prywatnej czy publicznej, dużej czy małej – może dojść do nielegalnych działań i nadużycia prawa. Mogą one przybierać różną formę, od korupcji przez nadużycia finansowe po zaniedbanie obowiązków lub niedbalstwo ze strony przedsiębiorstw. Jeżeli nie przeciwdziała się takim działaniom, mogą one spowodować poważne szkody dla interesu publicznego<sup>40</sup>.

Niestety Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, do 17 grudnia 2021 r. nie została dotychczas poddana transpozycji do prawa polskiego<sup>41</sup>. Stanowi to ewidentne naruszenie prawa UE. W tej sytuacji polskie podmioty prawne (jednostki organizacyjne) poddanej regulacjom Dyrektywy pozostaje:

- czekać na działania prawodawcy w tym zakresie;
- wprowadzić normy prawa Dyrektywy w życie, z odwołaniem do skutku bezpośredniego norm Dyrektywy, w sytuacji braku jej implementacji do polskiego prawa (precedensowy wyrok ETS z 4 grudnia 1974 r. – sprawa 41/74 Van Duyn: Dyrektywa stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać bezpośrednio przed sądem w państwach członkowskich i które podlegają ochronie tych sądów)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ochrona sygnalistów. Inicjatywa Komisji Europejskiej w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, [https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers\\_pl](https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_pl) [dostęp: 13.08.2023].

<sup>41</sup> Termin transpozycji tej dyrektywy przez państwa członkowskie minął 17 grudnia 2021 r. W styczniu 2022 r. Komisja skierowała wezwania do usunięcia uchybienia do 24 państw członkowskich (w tym także do Polski) w związku z niedopełnieniem obowiązku transpozycji i poinformowania Komisji o krajowych środkach transpozycji w wyznaczonym terminie. Jeżeli odpowiedzi nie będą zadowalające, Komisja może zdecydować o wniesieniu spraw do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko państwom członkowskim, których to dotyczy.

<sup>42</sup> *Yvonne van Duyn przeciwko Home Office*. Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Wniosek

Konieczna „transpozycja dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej może pozytywnie przyczynić się do walki z korupcją oraz innymi patologiami sektora publicznego i prywatnego, na których budżet unijny traci miliardy euro rocznie. Wymusi także w instytucjach publicznych zmiany proceduralne i organizacyjne, które być może zaowocują zmianą kultury organizacyjnej na bardziej sprzyjającą wyrażaniu opinii, przejrzystą i otwartą na krytykę. Pracownikom zmagającym się z prawnymi i etycznymi wątpliwościami na temat funkcjonowania ich organizacji da silniejszy mandat do tego, aby alarmować o ewentualnych nieprawidłowościach. Wzmocni ich także w sytuacji konfliktu z pracodawcami, dając im szansę na skorzystanie z doradztwa prawnego czy realne wsparcie ze strony instytucji państwa, czego obecnie są pozbawieni”<sup>43</sup>.

## Bibliografia

1. Barański R., Osiej T., *Ochrona sygnalistów: z wdrożeniem zmian lepiej nie czekać*, „Rzeczpospolita” 1.08.2023.
2. Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.
3. Cieślak Z., *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, red. B. Pawłowski, Warszawa 2015.
4. *Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2008) 158 wersja ostateczna, Bruksela 2.4.2008.
5. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, PE/78/2019/REV/1, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 305, 26.11.2019.
6. *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*, European Commission, 23.04.2019, impact\_assessment\_main\_report\_whistleblowing\_initiative\_final.pdf.

---

o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: High Court of Justice, Chancery Division – Zjednoczone Królestwo. Sprawa 41-74. Document 61974CJ004 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1974:133. 04/12/1974.

<sup>43</sup> M. Waszak, *Strażnicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s.66.

7. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy UE C 326, 26.10.2012.
8. Makowski G., Waszak M., *Gnębieni, podziwiani i... zasługujący na ochronę. Polacy o sygnalistach*, Warszawa 2019, [http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet\\_Raport\\_sygnalisci\\_12-06.pdf](http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2019/06/Internet_Raport_sygnalisci_12-06.pdf).
9. *Ochrona sygnalistów. Inicjatywy Komisji Europejskiej w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, [https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers\\_pl](https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_pl).
10. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE*, (2006/C 24/13), Dziennik Urzędowy UE, 31.01.2006.
11. *Prawo zamówień publicznych*. Ustawa z dnia 11 września 2019 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 i 1598.
12. *Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, Rządowe Centrum legislacji 18.10.2021.
13. Rosamond B., *Theories of European Integration*, Basingstoke-New York 2000.
14. Szczepańska-Kulik I., Olejniczak D., *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final)*, Biuro Analiz Sejmowych, 3 lipca 2018.
15. Szymczykiewicz R., *Prawo karne i kryminologia*, Warszawa 2018.
16. Szewiła P., *Sygnaliści w mundurze też będą chronieni*, „Rzeczpospolita” 3.08.2023.
17. Tomczak J., Rutkowska E., *Konwencyjne prawo do wyrażania opinii chroni sygnalistę*, „Rzeczpospolita” 3.08.2023.
18. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47, 6.10.2012.
19. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy UE, C 326, 26.10.2012.
20. *Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, Materiał Związku Polskich Powiatów, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-12/38ff9fc22a27709d09609214fde9d898.pdf>.
21. *Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat z Lizbony)*, Druk nr 280, Sejm RP, Warszawa 25.02.2008.
22. Waszak M., *Strażnicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów*, Warszawa 2020.
23. *Whistleblower protection*, Directorate-General for Justice and Consumers Justice and Consumers, Fact sheet, April 2018.

24. *Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*, COM(2018) 214 final, Bruksela, dnia 23.4.2018.
25. *Yvonne van Duyn przeciwko Home Office*. Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: High Court of Justice, Chancery Division – Zjednoczone Królestwo. Sprawa 41-74. Document 61974CJ004 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1974:133. 04/12/1974.

### **System for reporting violations of European Union law. Neorealist analysis**

#### **Abstract**

The main goal of the prepared analysis in terms of constructive neorealism is a thorough and multi-variant analysis of the possibilities of implementing the provisions of Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of October 23, 2019 on the protection of persons reporting violations of Union law. This directive should have been transposed into Polish law (in the form of statutory, regulatory and administrative provisions) by December 17, 2021. Further drafts of the act on the protection of persons reporting violations of law prepared by the government have still not been considered by either the Council of Ministers or the Polish parliament.

**Keywords:** protection, whistleblower, directive, transposition