

Klaudia Modrzejewska* 

Aktualna pozycja prawna sygnalisty – standardy unijne a prawo krajowe

Streszczenie

Artykuł dotyczy ochrony sygnalistów gwarantowanej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Przedstawiono aktualną pozycję prawną sygnalisty, ryzyka związane ze zgłaszaniem nadużyć, przede wszystkim brak ochrony przed odwetem ze strony pracodawcy. Analizie poddano główne założenia, cel, zakres podmiotowy i przedmiotowy dyrektywy. Ponadto, scharakteryzowano rozwiązania prawne, które zostały wdrożone ustawą z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów.

Słowa kluczowe: sygnalista, prawa pracownicze, prawo unijne, prawo krajowe, ochrona prawna

The current legal position of the whistleblower – EU standards and national law

Abstract

The article deals with the protection of whistleblowers guaranteed by Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of whistleblowers. The current legal position of the whistleblower, the risks associated with whistleblowing, above all the lack of protection against retaliation by the employer, are presented. The main objectives, purpose, personal and material scope of the Directive were analysed. In addition, the legal solutions that were implemented by the Law of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers are characterised.

Keywords: whistleblower, worker's rights, EU law, national law, legal protection

* Studentka, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: klamod@st.amu.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0002-2719-9497>

1. Wprowadzenie

Obecnie jesteśmy świadkami rewolucyjnej zmiany legislacyjno-społecznej, jaką niesie ze sobą prawodawstwo Unii Europejskiej, a dokładnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹. Jest ona pierwszym aktem prawa unijnego, który kompleksowo określił ramy sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony informatorów – sygnalistów przed sankcjami za ujawnianie nielegalnych działań mających miejsce w przedsiębiorstwie. Dyrektywa 2019/1937 miała umożliwić stworzenie bezpiecznego systemu zgłaszania przypadków naruszenia prawa. Kluczowe jest pozbawienie sygnalistów obaw przed działaniami odwetowymi pracodawców, aby nie rezygnowali ze zgłaszania swoich zastrzeżeń².

Do niedawna w polskim systemie prawnym brakowało legalnej definicji sygnalisty, czyli osoby, która działając w dobrej wierze i w interesie publicznym, zgłasza lub ujawnia informacje o naruszeniach prawa. Brakowało także kompleksowej regulacji, poświęconej ochronie takich osób. Sygnalizowanie podlegało ochronie na podstawie ogólnych przepisów, np. regulacji dotyczących niedyskryminowania³.

Dyrektywa 2019/1937 miała zostać implementowana do polskiego porządku prawnego do 17 grudnia 2021 r. Tak się jednak nie stało, proces tworzenia projektu był długotrwały, obejmował różnorodne wersje i modyfikacje mechanizmów ochrony sygnalistów. Efektem prac jest ustawa z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów⁴, która weszła w życie 25 września 2024 r. Jest to niewątpliwie krok milowy w kierunku ochrony osób zgłaszających naruszenia.

W niniejszym artykule zaprezentowano główne założenia Dyrektywy 2019/1937. Następnie przedstawiono mechanizmy prawne wprowadzane do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy wdrożeniowej. Praca przedstawia aktualną pozycję prawną sygnalisty oraz ryzyka związane ze zgłaszaniem nadużyć.

2. Ochrona udzielana sygnalistom na gruncie prawa unijnego

W pierwszej kolejności należy zdefiniować, kim jest sygnalista i czemu jest tak ważny dla społeczeństwa. Sygnalistą jest osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. To słowo jest tłumaczeniem angielskiego zwrotu *whistleblower*. Polskim odpowiednikiem mogłoby być określenie demaskator, jednak ono się nie przyjęło. W ogólnym rozumieniu sygnalistą nazywamy osobę, która kieruje się dobrem nie tylko swojego miejsca pracy, ale i dobrem ogółu, dostrzegając w organizacji niezgodności, działania sprzeczne z prawem i zgłasza te sytuacje swoim przełożonym lub organom ścigania. Co więcej, nie ponosi ona konsekwencji prawnych za swoje zachowanie. W założeniu taka osoba przekazuje informacje w dobrej wierze, a nie w celu oczerznienia kogoś. Taka postawa pomaga przywrócić porządek prawny w danej organizacji, co nie byłoby możliwe bez inicjatywy sygnalisty⁵.

Sygnalistą nie musi być wyłącznie pracownik związany z danym podmiotem czy organizacją. To może być też akcjonariusz, który dostrzegł działania sprzeczne z prawem i chciał tej sytuacji zapobiec. Jednakże, to musi być osoba, która ma uzasadnione przekonanie o autentyczności informacji oraz

1 Dz.Urz. UE L 305/17.

2 M. Kibil, *Cel i zakres ochrony udzielanej sygnalistom*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. A. Sieradzka, M. Wieczorek, Warszawa 2021, s. 2.

3 Art. 18^{3a} § 1, art. 18^{3b} § 1, art. 94 pkt 2 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm.).

4 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 928.

5 R. Szymczykiwicz, *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym*, cz. 1. *Ujęcie cywilnoprawne*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40 – Sprawy Cywilne, s. 293.

postępuje zgodnie z prawem. Korzystnie byłoby, gdyby posiadała dowody potwierdzające przekazywane wiadomości, lecz nie jest to konieczne. Najważniejszą kwestią jest działanie dla dobra ogółu, a nie z osobistych, egoistycznych pobudek, by komuś zniszczyć opinię czy dobre imię. Ponadto, jednostki dopuszczające się nadużyć nie mogą być objęte ochroną, jaką są objęci sygnaliści. Jest to słuszne rozwiązanie, gdyż w innym wypadku byłoby to sprzeczne z celem nie tylko systemu prawnego, jak i normami etycznymi. Dlatego tak ważnym zagadnieniem jest kwestia legalności działań sygnalisty⁶.

Ogromnym ryzykiem dla sygnalisty jest swoisty odwet ze strony podmiotu, na niekorzyść którego podejmował czynności. Najczęściej jest to ukierunkowane na pogorszenie sytuacji zawodowej oraz życiowej osoby alarmującej o nadużyciach. Sztandarowymi przykładami są niesłuszne zwolnienia z pracy czy wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy. Owa dyskryminacja, a w skrajnych przypadkach mobbing, jest niczym innym niż reperkusją wymierzoną w jednostkę, która działała w dobrej wierze. Z tego powodu tak ważne jest zagwarantowanie prawnej ochrony sygnalistów. Aktywność w tym zakresie przejawia Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy oraz Unia Europejska. Do tego obowiązku odwołują się liczne akty prawa międzynarodowego wiążące także i Polskę.

Szczególną ochroną prawną zapewnia wspomniana już dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

Dyrektywa podkreśla rolę sygnalistów w procedurze ujawniania naruszeń. Z tego powodu tak ważne jest zapewnienie jednolitych standardów ochrony. Każde państwo członkowskie powinno wprowadzić normy minimalne, by osiągnąć ten cel. Oczywiście zakres ochrony może być szerszy niż wskazane minimum.

Status sygnalisty i ochrona jego pozycji są tematami istotnymi nie tylko w dyskusji o prawie pracy, ale także przy kwestiach związanych z prawem finansowym. Wzmocnienie pozycji sygnalistów oddziaływałoby pozytywnie na każdą sferę życia człowieka. Przysłuży się przedsiębiorstwom oraz zapewni duże korzyści konsumentom.

Ustanowienie przejrzystych, konkretnych regulacji poprawiłoby egzekwowalność przepisów oraz gwarantowałoby zapobieganie naruszeniom. W tym celu opracowano mechanizm w postaci skutecznych, poufnych oraz bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów. Tylko taka platforma pozwoli na pełną anonimowość osób zgłaszających naruszenia oraz uchroni ich przed odwetem. Co więcej, sygnaliści zyskują możliwość zwrócenia się do właściwego organu w przypadku braku interwencji ze strony pracodawcy. W zależności od rodzaju kanału zgłoszenia mogą być dokonywane na piśmie, online, ustnie albo za pomocą operatora pocztowego. Jest to niewątpliwa zaleta⁷.

Co istotne, dyrektywa 2019/1937 nie ma wpływu na krajowe przepisy, dotyczące korzystania z przysługujących praw do informacji, konsultacji i uczestnictwa w układach zbiorowych. Nie znajduje ona zastosowania również w sytuacji, gdy osoby udzielają zgody na wpisanie ich jako informatorów do bazy danych.

Z powyższych względów jako sygnalistów uznajemy tylko osoby, które są przekonane co do prawdziwości kwestii wskazywanych w zgłoszeniu. Jest to wymóg konieczny, by zapobiec sytuacjom, w których zgłoszenia są w złej wierze, niepoważne czy też stanowią nadużycie. Przy jednoczesnym zabezpieczeniu osób, które mogły udzielić niedokładnych informacji z powodu niezamierzonego błędu. Jest to istotna kwestia, związana z ochroną sygnalistów. Motywy i powody zgłoszeń nie są brane pod uwagę, liczą się tylko wiadomości⁸.

6 A. Markiewicz, *Kim jest sygnalista i jakie przepisy go chronią?*, <https://www.prawo.pl/kadry/kim-jest-sygnalista-i-jakie-przepisy-go-chronia,519388.html> (dostęp: 31.01.2024).

7 Komunikat Komisji z 8 grudnia 2010 r., *Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0716> (dostęp: 31.01.2024).

8 M. Kibil, *Cel i zakres...*, s. 4.

Rozróżniamy dwa rodzaje zgłoszeń. Zgłoszenia wewnętrzne polegają na przekazaniu informacji na temat naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze prywatnym lub publicznym. Kanał wewnętrzny powinien być domniemanym kanałem podstawowym dla takiego zgłoszenia. Jest to najszybszy i najprostszy sposób przekazywania wiadomości o dokonywanych naruszeniach. Celem, jaki przyświecał takiej konstrukcji, jest zwiększenie możliwości rozwiązywania problemów związanych ze zgłaszanymi nieprawidłowościami już na etapie danej organizacji. W takiej sytuacji ścierają się interesy pracodawcy oraz pracowników⁹.

Sygnalizowanie zewnętrzne jest kolejnym możliwym narzędziem, z którego może skorzystać sygnalista. Jednak należy zaznaczyć, że skuteczne postępowanie, przeprowadzone w ramach organizacji po otrzymaniu wewnętrznego zgłoszenia, połączone z zapewnieniem ochrony sygnaliście, w większości przypadków skutkuje brakiem podjęcia decyzji o skorzystaniu przez sygnalistę z kanału zewnętrznego. Zgłoszenie zewnętrzne polega na bezpośrednim zwróceniu się sygnalisty do właściwego organu. W myśl art. 11 Dyrektywy państwa członkowskie powinny wyznaczyć organy (np. Policja, Prokuratura, UOKiK), które są odpowiedzialne za przyjmowanie informacji i podejmowanie czynności zmierzających do rozwiązania zgłaszanego problemu.

Trzecią możliwością, a zarazem trzecim szczeblem w strukturze zgłaszania nieprawidłowości przez sygnalistów jest instytucja publicznego ujawnienia. Nie ma ona charakteru bezwarunkowego – sygnalista musi wcześniej dokonać zgłoszenia wewnętrznego i/lub zewnętrznego. Warunkiem dla objęcia ochroną sygnalisty ujawniającego publicznie informacje o nieprawidłowościach jest nieskuteczność uprzednich zgłoszeń. Najczęściej, gdy sygnalista nie chce, aby jego tożsamość była ujawniona, przekazuje swoją wiedzę dziennikarzom, korzystając tym samym z ochrony, jaką daje tajemnica dziennikarska. Jeżeli nie zależy mu na zachowaniu tożsamości w tajemnicy, sygnalizuje za pośrednictwem mediów społecznościowych. Sygnalizowanie do mediów wzmacnia społeczną kontrolę działalności organów publicznych. Możliwość ujawniania do mediów informacji o nadużyciach jest istotnym zabezpieczeniem interesów publicznych¹⁰.

Badania przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych jednoznacznie wykazały, że umożliwienie sygnalistom ujawniania informacji na zewnątrz organizacji, a zwłaszcza do mediów, znacznie przyspiesza działania naprawcze. 44% sygnalistów-respondentów uznało to za skuteczne rozwiązanie. Natomiast jedynie 27% sygnalistów wskazało sygnalizowanie kanałem wewnętrznym za skuteczne w celu wyeliminowania nieprawidłowości¹¹.

Podmioty objęte zakresem dyrektywy są zobligowane do ustanowienia wewnętrznych kanałów sygnalizowania, a następnie do opracowania procedur w zakresie przekazywania informacji takimi kanałami. Kanał wewnętrzny powinien zapewniać bezpieczeństwo oraz poufność danych. Osoba zgłaszająca powinna w terminie 7 dni od dokonania zgłoszenia otrzymać potwierdzenie odbioru zgłoszenia. Podmiot jest zobligowany do podejmowania działań następczych, które umożliwią wyjaśnienie sprawy i rozwiązanie problemu. W ciągu trzech miesięcy należy udzielić sygnaliście informacji zwrotnej o podjętych działaniach i ich rezultatach¹².

Dyrektywa nakłada obowiązek utworzenia kanałów wewnętrznych na podmioty prywatne zatrudniające przynajmniej 50 pracowników. Podmioty w sektorze prywatnym zatrudniające między 50 a 249 pracowników mogą dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i prowadzenia

9 A. Kantor-Kilian, *Organizacja modelu kanałów sygnalizowania nieprawidłowości w świetle dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 43.

10 A.M. Świątkowski, *Sygnalizacja (whistleblowing) a prawo pracy*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5, s. 9.

11 J. Rothschild, T.D. Miethe, *Whistle-blower Disclosures and Management Retaliation*, „Work and Occupations” 1999, nr 26, s. 107–128.

12 A. Kantor-Kilian, *Organizacja modelu kanałów sygnalizowania...*, s. 41.

postępowań wyjaśniających. Natomiast jeśli chodzi o sektor publiczny, każdy podmiot ma obowiązek utworzenia wewnętrznego kanału sygnalizowania¹³.

Podobnie jak w przypadku kanałów wewnętrznych w sygnalizowaniu zewnętrznym, sygnalista powinien w ciągu 7 dni otrzymać potwierdzenie odbioru zgłoszenia. Następnie w terminie 30 dni należy mu przekazać informację zwrotną o podjętych działaniach.

Naczelnym celem dyrektywy 2019/1937 jest wprowadzenie jednolitego standardu w zakresie zgłaszania nieprawidłowości i ochrony sygnalistów na poziomie całej Unii Europejskiej. Obowiązkiem państw członkowskich jest rozpowszechnianie informacji na temat dostępnych procedur oraz ochrony prawnej sygnalistów.

3. Ochrona sygnalistów gwarantowana prawem krajowym

24 czerwca 2024 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw ustawę z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów. Zapewnia ona wdrożenie wymaganych dyrektywą 2019/1937 środków ochrony osób zgłaszających naruszenia oraz osób, których takie zgłoszenia dotyczą.

Jak dotąd w polskim systemie prawnym brakowało kompleksowej regulacji poświęconej ochronie sygnalistów. Warto podkreślić, iż określenie sygnalista jest bardzo szerokie. Osoba zgłaszająca naruszenia w zależności od okoliczności posiada zróżnicowane uprawnienia i rolę wobec podmiotu prawnego.

Ustawa obejmuje zgłaszanie naruszeń prawa niezależnie od tego, czy będzie dokonywane przez osoby świadczące pracę w ramach stosunku pracy, czy też przez inne osoby, które powzięły informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą. Środki ochrony będą stosowane także wobec osób, które pomagały w dokonaniu zgłoszenia oraz wobec osób trzecich powiązanych ze zgłoszeniem¹⁴.

W myśl art. 4 ustawy sygnalistą jest osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w związku z pracą. Może nim być pracownik, przedsiębiorca, prokurent, akcjonariusz, stażysta, wolontariusz czy praktykant.

Naruszeniem prawa jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa dotyczące m.in. korupcji, zamówień publicznych, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów czy zdrowia i dobrostanu zwierząt¹⁵.

Naczelnym celem ustawy jest zapewnienie należytej ochrony oraz anonimowości sygnalistom. Mogą zgłaszać nieprawidłowości, korzystając z trzech kanałów raportowania: wewnętrznego, zewnętrznego lub publicznego. W pierwszej kolejności należy korzystać z kanału wewnętrznego¹⁶.

Procedura zgłoszeń wewnętrznych powinna zawierać m.in.: wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego albo podmiot zewnętrzny upoważniony przez podmiot prawny do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych, sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych, a także bezstronną wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, upoważnione do podejmowania działań następczych. Działaniem następczym jest działanie podjęte w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia.

13 M. Wieczorek, *Wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. A. Sieradzka, M. Wieczorek, Warszawa 2021, s. 18.

14 Art. 1 ustawy z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 928).

15 Art. 3 ustawy z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 928).

16 Druk nr 317 – uzasadnienie do projektu ustawy, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A13AE2976781C448C1258B090030DD4B/%24File/317.pdf> (dostęp: 22.08.2024).

Osobą odpowiedzialną za funkcjonowanie wewnętrznego kanału jest pracodawca. Taki kanał może mieć formę elektroniczną, może to być także tradycyjna skrzynka podawcza czy też linia telefoniczna. Ostateczna decyzja w tym aspekcie należy do pracodawcy. W ramach swoich możliwości pracodawca może wyznaczyć do realizacji powyższego zadania dział lub osobę wewnątrz firmy, przy jednoczesnym opłaceniu systemu informatycznego właściwego do tego celu lub zleceniu jego realizacji firmie zewnętrznej¹⁷.

Zgłoszenia zewnętrzne kierowane są do odpowiednich organów publicznych, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, inspekcje pracy, a także do innych instytucji państwowych odpowiedzialnych za nadzór i egzekwowanie przestrzegania prawa. Aczkolwiek centralnym organem odpowiedzialnym za przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych jest Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁸.

Takie zgłoszenie powinno zawierać dokładne oraz szczegółowe informacje o zaobserwowanym naruszeniu prawa. Sygnalista jest zobowiązany do dostarczenia wszystkich dostępnych dowodów czy też dokumentacji, które przyspieszyłyby proces weryfikacji zgłoszenia przez organ zewnętrzny.

Organ zewnętrzny jest zobowiązany w pierwszej kolejności do rozpatrzenia zgłoszenia i w miarę możliwości do podjęcia odpowiednich działań. Może to obejmować nie tylko przeprowadzenie dochodzenia czy też wszczęcie postępowania administracyjnego, ale nawet możliwość skierowania sprawy do prokuratury.

Zgodnie z brzmieniem ustawy osoba zgłaszająca powinna zostać poinformowana o rezultatach wstępnej weryfikacji zgłoszenia oraz o planowanych lub podjętych działaniach. Jest to istotne dla transparentności procesu. Jest to gwarancja dla sygnalisty, że jego zgłoszenie zostało należycie potraktowane.

Sygnalista otrzymuje potwierdzenie otrzymania zgłoszenia niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia. Sygnalista może złożyć wniosek o odstąpienie od wysłania potwierdzenia¹⁹.

Trzecim kanałem raportowania jest kanał publiczny. Stanowi on ostateczność – jest przeznaczony dla osób, które mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić zagrożenie dla całego interesu publicznego. Polega na przekazaniu informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej za pomocą środków masowego przekazu, takich jak telewizja czy prasa – tzw. ujawnieniu publicznym. Sygnaliści mogą zdecydować się na ujawnienie publiczne w przypadkach, gdy nie otrzymali informacji zwrotnej lub gdy nie doczekali się podjęcia działań naprawczych na drodze zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych²⁰.

Co istotne, wybierając kanał zgłoszeniowy, sygnaliści powinni wziąć pod uwagę specyfikację każdej z powyższych opcji oraz zwrócić uwagę na kwestie ochrony poufności danych oraz sposoby zabezpieczenia przed działaniami odwetowymi.

Moment dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest momentem przyznania ochrony. Nie jest ważna chwila przyjęcia zgłoszenia przez podmiot prawny, organ publiczny czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Takie rozwiązanie jest podyktowane faktem, iż z chwilą ujawnienia naruszenia sygnalista jest narażony na działania odwetowe.

Przepisy ustawy bezwzględnie zakazują podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty. Chodzi o wszelkie bezpośrednie lub pośrednie działania albo zaniechania w kontekście związanym z pracą, które są spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które naruszają lub mogą naruszyć

17 E. Panufnik, *Sygnaliści i procedura zgłoszeń wewnętrznych – wszystko co musisz wiedzieć*, <https://www.infor.pl/prawo/sygnalisci/6637536,sygnalisci-i-procedura-zgloszen-wewnetrznych-wszystko-co-musisz-wied.html> (dostęp: 24.08.2024).

18 G.J. Leśniak, *RPO centralnym organem w systemie ochrony sygnalistów*, <https://www.prawo.pl/kadry/rpo-centralnym-organem-w-systemie-ochrony-sygnalistow,525503.html> (dostęp: 24.08.2024).

19 Art. 37 ustawy z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 928).

20 *Porównanie kanałów do zgłaszania nieprawidłowości przez Sygnalistów*, <https://www.sygnalista.com/blog/porownanie-kanalow-do-zgłaszania-nieprawidlowosci-przez-sygnalistow> (dostęp: 26.08.2024).

prawa sygnalisty czy wyrządzić szkodę²¹. Przykładem działań odwetowych może być zwolnienie z pracy, degradacja, przymusowy bezpłatny urlop, zmiana godzin lub miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, mobbing czy zastraszanie. Katalog form odwetowych jest otwarty, aby skutecznie chronić osoby dokonujące zgłoszeń i egzekwować w należyty sposób prawo²².

Formą ochrony sygnalistów jest możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej pracodawcy za utrudnianie dokonania zgłoszenia czy też właśnie za podjęte działania odwetowe względem osób zgłaszających. Nadto, pracodawca może zostać pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej względem sygnalisty. Osoba, wobec której dopuszczono się działań odwetowych, będzie miała prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, lub prawo do zadośćuczynienia²³.

Zgłoszenie lub publiczne ujawnienie informacji o naruszeniu może niekiedy skutkować odpowiedzialnością osoby, której zgłoszenie dotyczy. Zgłoszenie informacji nieprawdziwych godzi zatem w prawnie chronione dobra takich osób. Przykładowo, osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji przez sygnalistę, będzie miała prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych od osoby zgłaszającej²⁴.

W myśl ustawy dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej lub odpowiedzialności za szkodę, w przedmiocie naruszenia dóbr osobistych, zniesławienia, ochrony danych osobowych, praw autorskich oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa, pod warunkiem że sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa.

Co istotne, ochrona przysługująca sygnalistom obejmuje również osoby powiązane z sygnalistą (zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne) oraz osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia.

Ustawa nakłada obowiązek wdrożenia wewnętrznej procedury zgłoszeń na pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników w sektorze prywatnym lub 50 pracowników w jednostkach sektora publicznego²⁵. Jednakże ten próg nie znajduje zastosowania, gdy jest to podmiot prawny wykonujący działalność w zakresie usług, produktów i rynków finansowych oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa transportu i ochrony środowiska objętych zakresem stosowania aktów prawnych Unii Europejskiej, wymienionych w załączniku do dyrektywy 2019/1937. Takie podmioty będą musiały posiadać wewnętrzne procedury zgłoszeń bez względu na liczbę osób zatrudnionych²⁶.

Jeśli podmiotem prawnym jest jednostka samorządu terytorialnego, obowiązki wypełniają jej jednostki organizacyjne. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego będą mogły ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych w ramach wspólnej obsługi, przy zapewnieniu jej odrębności i niezależności od procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych.

21 E. Rutkowska, D. Tokarczyk, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 166.

22 G.J. Leśniak, *Prawo dla sygnalistów - spór o przepisy chroniące przed odwetem pracodawcy*, <https://www.prawo.pl/kadry/ochrona-sygnalistow-przed-odwetem-pracodawcy,517182.html> (dostęp: 26.08.2024).

23 G.J. Leśniak, *Ustawa o ochronie sygnalistów opublikowana, od kiedy obowiązuje?*, <https://www.prawo.pl/kadry/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-opublikowana-od-kiedy-obowiazuje,527127.html> (dostęp: 27.08.2024).

24 M. Klinowski, *Sygnaliści zewnątrzni a odpowiedzialność za zniesławienie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6, s. 13.

25 Według stanu na dzień 1 stycznia lub 1 lipca danego roku.

26 G.J. Leśniak, *Ustawa o ochronie...* (dostęp: 27.08.2024).

Procedury zgłoszeń wewnętrznych mogą wdrożyć jednostki organizacyjne gminy lub powiatu liczące mniej niż 10 000 mieszkańców. Podobnie, na zasadzie dobrowolności, będą mogły wdrożyć procedurę zgłoszeń wewnętrznych podmioty prywatne, na rzecz których wykonuje pracę zarobkową mniej niż 50 osób²⁷.

4. Wnioski

Reasumując, należy podkreślić, że dyrektywa 2019/1937 o ochronie sygnalistów jest pierwszym horyzontalnym instrumentem porządkującym kwestię przekazywania informacji o naruszeniach. Dyrektywa zakresem podmiotowym obejmuje szeroki katalog osób podlegających ochronie. Zakres przedmiotowy również jest rozbudowany. Akt porządkuje sygnalizowanie pod względem proceduralnym. Nakłada na organizacje obowiązek utworzenia wewnętrznych kanałów, co z pewnością wpłynie na szybsze reagowanie na otrzymane zgłoszenie, a w konsekwencji na szybsze rozwiązanie problemu. Fundamentalne jest zapewnienie poufności zgłoszenia. Ochrona danych osobowych sygnalistów ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia niesprawiedliwego traktowania. Powinny być wyeliminowane wszelkie ograniczenia, które mogą skutkować zniechęceniem sygnalisty do złożenia zawiadomienia o naruszeniu. Dopiero brak kanałów wewnętrznych bądź poważna obawa co do ich użycia powinny być motywem do skorzystania z sygnalizowania zewnętrznego lub publicznego ujawnienia nieprawidłowości. Ujawnienie publiczne, o ile nie narusza zasady proporcjonalności, można uznać za formę kontroli społecznej, zwłaszcza w sektorze publicznym.

Dyrektywa ustanawia minimalny poziom harmonizacji. Państwa członkowskie mogą wprowadzić dalej idące środki w celu ochrony osób zgłaszających naruszenia. Ochrona sygnalistów jest jednym z bardziej aktualnych wyzwań, przed jakimi stoją podmioty prawa prywatnego i publicznego w całej Unii Europejskiej.

Na pochwałę zasługuje fakt, iż w Polsce z dniem 25 września 2024 r. wchodzi w życie ustawa o ochronie sygnalistów. Niniejszy akt prawny tworzy podstawowe ramy prawne ochrony sygnalistów. Uregulowanie statusu sygnalisty jest pierwszym krokiem do zmiany świadomości społecznej oraz kultury prawnej.

Niestety w polskim społeczeństwie mamy do czynienia z bardzo małą świadomością, kim jest sygnalista. Na tym pojęciu ciąży odium donosicielstwa. Dominuje swoista kultura potępienia – w przypadku wykrycia nieprawidłowości uwaga opinii publicznej koncentruje się na szukaniu winnych, milczy się o działaniach naprawczych oraz o tym, że kryzys bywa okazją do systemowej poprawy. Problematyczna okazuje się definicja lojalności – lojalność wobec pracodawcy jest mylona z lojalnością wobec przełożonego. Ponadto, panuje mylne przekonanie, że w przedsiębiorstwach, które wdrożyły systemy, dochodzi do nadużyć.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w korporacjach z zagranicznym kapitałem. W takich organizacjach wdrażanie polityki raportowania o nieprawidłowościach jest traktowane jako skuteczne narzędzie zarządzania ryzykiem. Pozwala zdefiniować nie tylko słabe punkty organizacji, ale także zoptymalizować pewne procesy zarządcze czy wprowadzić innowacje. Kadra menadżerska dostrzega w tym rozwiązaniu pożyteczny kanał informacji, dostarczający niezbędnej wiedzy o bieżącej kondycji firmy i zastrzeżeniach zespołu²⁸.

Wbrew stereotypom działania sygnalistów są korzystne dla sfery gospodarczej, chronią prawa konsumentów i prawo do konkurencji. Zgłaszając nadużycia, robią to dla dobra ogółu, narażając się przy tym na implikacje prawne. Skuteczne wykorzystywanie sygnalistów w eliminowaniu patologicznych

27 S. Kańduła, J. Przybylska, *Gminy wobec dyrektywy o sygnalistach*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 6, s. 66.

28 Fundacja im. S. Batorego, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016, s. 18.

zjawisk w działalności pracodawców wymaga definitywnych zmian w prawie, jakie wprowadza właśnie ustawa z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów.

Zapewne proces budowania świadomości społecznej będzie kontynuowany w drodze stosowania prawa i formowania praktyki orzeczniczej. W długofalowej perspektywie funkcjonowanie przepisów ma szansę wywrzeć realną zmianę w postawach społecznych.

Bibliografia

- Fundacja im. S. Batorego, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016.
- Kantor-Kilian A., *Organizacja modelu kanałów sygnalizowania nieprawidłowości w świetle dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
- Kańduła S., Przybylska J., *Gminy wobec dyrektywy o sygnalistach*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 6.
- Kibil M., *Cel i zakres ochrony udzielanej sygnalistom*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. A. Sieradzka, M. Wieczorek, Warszawa 2021.
- Klinowski M., *Sygnaliści zewnątrzni a odpowiedzialność za zniesławienie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6.
- Rothschild J., Miethe T.D., *Whistle-blower Disclosures and Management Retaliation*, „Work and Occupations” 1999, nr 26. <https://doi.org/10.1177/0730888499026001006>
- Rutkowska E., Tokarczyk D., *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Szymczykiwicz R., *Miejsce tzw. sygnalistów w polskim systemie prawnym, cz. 1. Ujęcie cywilnoprawne*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40 – Sprawy Cywilne. <https://doi.org/10.32041/PWD.4109>
- Świątkowski A.M., *Sygnalizacja (whistleblowing) a prawo pracy*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5.
- Wieczorek M., *Wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. A. Sieradzka, M. Wieczorek, Warszawa 2021, s. 18.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305/17).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 641).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 928).
- Komunikat Komisji z 8 grudnia 2010 r., *Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0716> (dostęp: 31.01.2024).
- Druk nr 317 – uzasadnienie do projektu ustawy, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A13AE2976781C448C1258B090030DD4B/%24File/317.pdf> (dostęp: 22.08.2024).

Źródła internetowe

- Leśniak G.J., *Prawo dla sygnalistów – spór o przepisy chroniące przed odwetem pracodawcy*, <https://www.prawo.pl/kadry/ochrona-sygnalistow-przed-odwetem-pracodawcy,517182.html> (dostęp: 26.08.2024).
- Leśniak G.J., *RPO centralnym organem w systemie ochrony sygnalistów*, <https://www.prawo.pl/kadry/rpo-centralnym-organem-w-systemie-ochrony-sygnalistow,525503.html> (dostęp: 24.08.2024).

- Leśniak G.J., *Ustawa o ochronie sygnalistów opublikowana, od kiedy obowiązuje?*, <https://www.prawo.pl/kadry/ustawa-o-ochronie-sygnalistow-opublikowana-od-kiedy-obowiazuje,527127.html> (dostęp: 27.08.2024).
- Markiewicz A., *Kim jest sygnalista i jakie przepisy go chronią?*, <https://www.prawo.pl/kadry/kim-jest-sygnalista-i-jakie-przepisy-go-chronia,519388.html> (dostęp: 31.01.2024).
- Panufnik E., *Sygnaliści i procedura zgłoszeń wewnętrznych – wszystko co musisz wiedzieć*, <https://www.infor.pl/prawo/sygnalisci/6637536,sygnalisci-i-procedura-zgloszen-wewnetrznych-wszystko-co-musisz-wied.html> (dostęp: 24.08.2024).
- Porównanie kanałów do zgłaszania nieprawidłowości przez Sygnalistów*, <https://www.sygnalista.com/blog/porownanie-kanalow-do-zglaszania-nieprawidlowosci-przez-sygnalistow> (dostęp: 26.08.2024).