

Monika Giżyńska¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**POLSKIE PRÓBY WDROŻENIE DYREKTYWY PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2019/1937
Z 23 PAŹDZIERNIKA 2019 R. W SPRAWIE OCHRONY OSÓB
ZGŁASZAJĄCYCH NARUSZENIA PRAWA UNII²**

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2022.014>

Date of receipt: 02.12.2022

Date of acceptance: 09.03.2023

Streszczenie. Celem jaki w tej pracy postawiła sobie autorka jest ukazanie polskich prób wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dążeniem dla którego powstały te rozwiązania jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii Europejskiej w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających odpowiedni poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej. Polska do chwili obecnej nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku wdrożenia prawa unijnego. Ostatecznie gotowe prawo o ochronie sygnalistów miało wejść w życie najpóźniej 17 grudnia 2021 roku. Obecnie (stan na 1 grudnia 2022) Polska dysponuje jedynie projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa – wciąż trwa proces legislacyjny.

Słowa kluczowe: Sygnaliści, implementacja dyrektywy o ochronie sygnalistów w prawie unijnym, Rzeczpospolita.

Polish attempts to implement Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of whistleblowers in Union law (Summary). The author's aim is to show Polish attempts to implement Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons reporting infringements of Union law. The purpose for which these solutions were created is to improve the enforcement of EU laws and policies in specific areas by establishing common minimum standards ensuring an adequate level of protection for whistleblowers. To date, Poland has not fulfilled its obligation to implement EU law. The final finished whistleblower protection law was to enter into force on 17 December 2021 at the latest. Currently (as of 1 December 2022), Poland only has a draft law on the protection of whistleblowers - the legislative process is still ongoing.

Keywords: Whistleblowers, implement directive on the protection of whistleblowers in Union law, Republic of Poland.

¹ Dr Monika Giżyńska - Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: monika.gizynska@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5483-9878.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17). Dalej jako dyrektywa o sygnalistach. Dostęp internetowy: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019L1937> [dostęp: 29.11.2022].

1. Wstęp

Do 17 grudnia 2021 r. wszystkie kraje Unii Europejskiej, w tym także Polska, zobowiązane były do wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dyrektywa o sygnalistach dotyczy systemowej ochrony sygnalistów, czyli osób informujących o nieprawidłowościach czy naruszeniach prawa unijnego. Swoim zakresem ochrony dyrektywa o sygnalistach obejmuje również osoby pomagające w dokonywaniu zgłoszenia, osoby trzecie powiązane z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni, podmioty prawne, 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.

Dyrektywę o sygnalistach muszą wdrożyć podmioty publiczne, także jednostki samorządu terytorialnego, zatrudniające powyżej 50 pracowników oraz podmioty prywatne zatrudniające powyżej 250 pracowników. Dłuższy czas, na dostosowanie się do nowych regulacji, bo aż do 2023 r. mają tylko podmioty prywatne, zatrudniające od 50 do 250 pracowników. Mimo, że dyrektywa o sygnalistach od prawie roku powinna zostać wdrożona do polskiego porządku prawnego to nadal trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa.

2. Dyrektywa jako akt służący harmonizacji ustawodawstwa krajowego

Dyrektywa Unii Europejskiej jest specyficznym aktem prawnym charakterystycznym dla prawa unijnego. Nie posiada ona swojego odpowiednika w porządkach prawnych państw członkowskich. Dyrektywa jest formą pośredniej legislacji, co oznacza, że tworzenie prawa odbywa się dwustopniowo. Pierwszy etap obejmuje ustalenie na poziomie wspólnotowym celu, przy pozostawieniu państwom członkowskim swobody w ustaleniu środków i form jego osiągnięcia. Drugi etap obejmuje implementację celu w krajowym porządku prawnym przez wydanie odpowiednich przepisów³. Konieczność implementacji dyrektyw jest bezpośrednio związana z zasadą lojalności. Dyrektywa może być skierowana do jednego, kilku lub też wszystkich państw Unii Europejskiej. Głównym celem dyrektyw jest harmonizacja (zbliżenie) rozwiązań prawnych funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich. Dotyczy ona przed wszystkim obszarów związanych z prawem pracy, prawem podatkowym, czy prawem ochrony konsumentów. Istotą dyrektyw jest to, że pozwalają one na zbliżenie porządków prawnych państw o często różnej tradycji czy kulturze prawnej. Dlatego też dyrektywa wiąże państwa członkowskie, co do rezultatu, który ma zostać osiągnięty. Jednocześnie pozostawia im swobodę wyboru środków i form mających zapewnić określony w dyrektywie rezultat. Efektem takich cech i celów dyrektywy jest konieczność ich implementacji do krajowych porządków prawnych. Co do zasady dyrektywy stają się skuteczne w systemie prawnym państw członkowskich po ich prawidłowej i terminowej implementacji do krajowych porządków prawnych. Państwa członkowskie mają z reguły 2 lata na implementację postanowień dyrektywy. W prawie pierwotnym nie wskazano wyraźnie terminu na implementację, stąd może on być dłuższy lub krótszy niż 2 lata. W tym okresie państwa członkowskie mają obowiązek podjąć działania zmierzające do transpozycji dyrektywy w taki sposób, że osiągnięty zostanie jej cel (skutek). W przypadku nieosiągnięcia lub niemożności osiągnięcia założonego rezultatu przez normy krajowe w wyznaczonym terminie, Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że można stosować normy samej dyrektywy, które w

³ Na temat pojęcia dyrektywy: R. Skubisz, E. Skrzydło Tefelska, Prawo europejskie. Zarys wykładu, Lublin 2006, s. 120-127.

przypadku sprzeczności z normami implementującymi lub innymi normami krajowymi korzystają z przywileju pierwszeństwa. Dotyczy to jednak jedynie stosowania dyrektywy w płaszczyźnie wertykalnej, czyli w relacjach pomiędzy podmiotami prywatnymi a państwem. Państwo, które nie wprowadziło dyrektywy w odpowiednim terminie do krajowego porządku prawnego, naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą⁴.

3. Treść dyrektywy o sygnalistach

Celem dyrektywy o sygnalistach jest zachęcenie do zgłaszania zauważonych przypadków naruszenia unijnego prawa. W związku z tym wszyscy sygnaliści muszą mieć możliwość bezpiecznego informowania, bez ponoszenia konsekwencji. Rolą organizacji jest zapewnienie takim osobom skutecznych kanałów przekazywania informacji do właściwych organów. Jak podkreśla D. Ossowska-Salamonowicz, „aby korzystać z powyższej ochrony, potencjalny sygnalista musi mieć uzasadnione przekonanie, w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponuje w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez niego kwestie są prawdziwe. Stanowi to niezbędne zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie, i gwarantuje, że osoby, które w momencie zgłaszania celowo i świadomie przekazały błędne lub wprowadzające w błąd informacje, nie będą korzystały z ochrony”⁵.

Dyrektywa o sygnalistach tworzy systemową ochronę sygnalistów, czyli osób informujących o nieprawidłowościach czy naruszeniach prawa unijnego⁶. Założeniem tego aktu jest stworzenie skutecznych kanałów informowania o naruszeniach unijnego prawa w obrębie danej organizacji. Osoby dokonujące takich zgłoszeń na gruncie dyrektywy o sygnalistach nazywane są sygnalistami. Mogą nim być np.: pracownik, samozatrudniony współpracownik, wspólnik, stażysta, wykonawca, podwykonawca, dostawca, były pracownik, osoba w trakcie rekrutacji. W praktyce niemal każdy, kto miał styczność z daną organizacją, może być sygnalistą. Takie osoby mogą więc liczyć na prawną ochronę.

Dyrektywa o sygnalistach nałożyła na przedsiębiorstwa szereg obowiązków związanych z ochroną sygnalistów takich jak: 1) utworzenie wewnętrznych, poufnych i bezpiecznych kanałów przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów oraz poinformowanie o nich pracowników i partnerów biznesowych; 2) wskazanie osób odpowiedzialnych za weryfikację zgłaszanych naruszeń; 3) podejmowanie działań wyjaśniających oraz przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnych, zarówno o przyjęciu zgłoszenia jak i o podjętych w związku z nim działaniach; 4) udostępnienie pracownikom i partnerom biznesowym informacji na temat wewnętrznych oraz zewnętrznych możliwości zgłaszania naruszeń.

Dyrektywa o sygnalistach obowiązek ochrony nakłada na każdego pracodawcę, pod warunkiem, że w takich organizacjach zatrudnienie znajduje więcej, niż 50 osób. Dyrektywa o sygnalistach nie określa konkretnie, jakie naruszenia może zgłaszać sygnalista. Wnioskować można, że katalog takich zdarzeń jest otwarty. Niemniej w art. 2 dyrektywy o sygnalistach, Parlament Europejski określił zakres przedmiotowy, wyodrębniając dziedziny unijnego prawa, których naruszenia należy zgłaszać. Są to m.in. nieprawidłowości uderzające w finansowe interesy Unii Europejskiej, a także naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, w tym m.in. pomocy państwa. Sygnaliści mają prawo do ochrony również w przypadku zgłaszania naruszeń

⁴ Szerszej na temat implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego: A. Trubalski, *Prawoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2015, praca doktorska, ss. 264.

⁵ D. Ossowska-Salamonowicz, *Wpływ dyrektywy o ochronie sygnalistów na funkcjonowanie prasy lokalnej*, [w:] *Prasa lokalna i samorządowa. Propozycje zmian legislacyjnych*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2020, s. 247-248.

⁶ Na temat pojęcia sygnalisty: Ł. Łaguna, *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 25-34.

w następujących dziedzinach: zamówienia publiczne; usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska; ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe; bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych. Co więcej, w art. 2 ust. 2 dyrektywy o sygnalistach wyraźnie zaznaczono, że kraje członkowskie mają prawo do rozszerzenia zakresu przedmiotowego. Dotyczy to w szczególności tych dziedzin, których nie wymieniono w jej treści⁷.

Należy także wskazać, że przepisy dyrektywy o sygnalistach nie dotyczą pewnych obszarów, między innymi takich jak: sektorowych aktów Unii, które posiadają własne szczegółowe rozwiązania dotyczące zgłaszania naruszeń. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywa o sygnalistach nie wpływa na stosowanie prawa Unii ani prawa krajowego w odniesieniu do: ochrony informacji niejawnych; ochrony prawniczej tajemnicy zawodowej i tajemnicy medycznej; tajemnicy narady sędziowskiej; lub przepisów dotyczących postępowania karnego. Dyrektywa o sygnalistach nie wpływa również na odpowiedzialność państw członkowskich za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Nie wpływa również na prawo pracowników do konsultacji ze swoim przedstawicielem lub związkiem zawodowym, a także w żaden sposób nie wpływa na autonomię partnerów społecznych i ich prawo do zawierania układów zbiorowych.

Dyrektywa o ochronie sygnalistów chroni przed: zwolnieniem z pracy, degradacją, przymusowym bezpłatnym urlopem, zmianą miejsca pracy, obniżeniem wynagrodzenia, wstrzymanie szkoleń, zastosowanie innego środka dyscyplinarnego.

Przepisy dyrektywy o sygnalistach przewidują stworzenie trójstopniowego modelu ścieżki zgłoszeniowej, który będzie obejmował: wewnętrzne kanały zgłoszeniowe w obrębie samej organizacji; zewnętrzne kanały zgłoszeniowe, czyli do wyodrębnionych organów administracji publicznej; ujawnienie publiczne, w których sygnalista podaje naruszenia do informacji publicznej. Dyrektywa o sygnalistach określa, że preferowany jest wewnętrzny kanał zgłoszeniowy. Przy czym to od sygnalisty ostatecznie będzie zależało, jakie rozwiązanie wybierze. To w interesie pracodawcy będzie leżało zapewnienie takiej wewnętrznej ścieżki, z której osoby zgłaszające naruszenia będą chętnie korzystały. Kanały zewnętrzne mogą doprowadzić do poważnych konsekwencji prawnych. Usunięcie nieprawidłowości w obrębie samej organizacji pozwoli z jednej strony na spełnienie wymogów unijnego prawa, z drugiej natomiast nie pociągnie za sobą żadnych dotkliwych konsekwencji⁸.

Na pracodawcę został nałożony obowiązek informacyjny. Oznacza to, że osoba dokonująca zgłoszenia powinna otrzymać potwierdzenie w ciągu siedmiu dni od zawiadomienia. Zgodnie z dyrektywą o sygnalistach organizacja w ciągu trzech miesięcy powinna przekazać informację o podjętych krokach w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom. Do obowiązku informacyjnego pracodawcy zalicza się również przejrzystą informację na temat procedur zgłaszania naruszeń unijnego prawa. Dotyczy to zarówno wewnętrznego kanału zgłoszeniowego, jak i zewnętrznych ścieżek⁹.

⁷ Szerzej: B. Baran, *Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów)*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 15-24.

⁸ Szerzej: 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. 35-46.

⁹ Zob. K. Ziółkowska, *Whistleblowing jako przejaw dbałości o dobro zakładu pracy*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021, s. 79-90.

Podkreślenia wymaga, że dyrektywa o sygnalistach określa wyłącznie minimalną ochronę sygnalistów. W rzeczywistości krajowy ustawodawca może rozszerzyć zakres obowiązków w tym zakresie.

4. Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa implementującej postanowienia dyrektywy o sygnalistach¹⁰

Jak już zostało podkreślone, Polska do chwili obecnej nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku wdrożenia prawa unijnego. Ostatecznie gotowe prawo o ochronie sygnalistów miało wejść w życie najpóźniej 17 grudnia 2021 roku. Wprawdzie już w grudniu 2020 roku rozpoczęto prace dotyczące wdrożenia założeń dyrektywy o sygnalistach w Polsce, powołano wówczas Zespół ds. przygotowania regulacji w związku z implementacją dyrektywy. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej przygotowało projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa jednak dopiero 19 października 2021 r. projekt zaczął być konsultowany publicznie, a 17 listopada konsultacje te się zakończyły. Prace nad tym projektem w łonie rządu ciągle trwają. 4 sierpnia 2022 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawiła się kolejna wersja projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Wypracowanie końcowej wersji projektu ustawy przysparza resortowi Rodziny i Polityki Społecznej sporo trudności, co wynika z licznych uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych i opiniowania, a także braku zgody wewnątrz rządu co do tego, który organ ochrony prawnej (Rzecznik Praw Obywatelskich czy Prokurator Generalny) ma być organem uprawnionym do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

Obecnie (stan na 1 grudnia 2022) dysponujemy jedynie projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa – wciąż trwa proces legislacyjny. Aktualna – datowana na 7 lipca 2022 roku – wersja projektu jest już jego czwartą odsłoną. Projekt ustawy oznaczony jest numerem UC101, a wszystkie informacje na temat procesu legislacyjnego znajdują się na stronach Rządowego Centrum Legislacji¹¹. Również ostatnia wersja projektu doczekała się już swojej poprawki, która miała miejsce 8 sierpnia 2022 roku – wówczas projekt ustawy skierowano do Komitetu do Spraw Europejskich.

Aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie tzw. sygnalistów, w tym rozwiązań wymaganych dyrektywą 2019/1937. Zgłaszanie naruszeń prawa i ochrona zgłaszających mogą być realizowane przede wszystkim na gruncie odpowiednich przepisów o powszechnym zakresie zastosowania. M.in. ochronie pracownika przed działaniem odwetowym ze strony pracodawcy, z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia naruszenia, mogą służyć obowiązujące instytucje prawa pracy: regulacje dotyczące zasady niedyskryminowania w zatrudnieniu (art. 183a § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeks pracy”), naruszenia zasady równego traktowania (art. 183b § 1 Kodeksu pracy), jak również normujące obowiązek pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 94 pkt 2b Kodeksu pracy). Z uwagi na otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych przepisy te mogą być stosowane także w przypadku dyskryminacji pracownika z uwagi na dokonanie przez niego zgłoszenia¹².

Pomimo tego, że dyrektywa nie została wdrożona do polskiego systemu prawa, kodeks pracy przewiduje pewne mechanizmy ochronne pracowników, mogących zgłaszać naruszenia.

¹⁰ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, nr projektu UC101, Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Dalej jako projekt ustawy.

¹¹ Zobacz: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822857#12822857> [dostęp: 29.11.2022].

¹² Zob. szerzej uzasadnienie do projektu: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Flegislacja.rcl.gov.pl%2Fdocs%2F%2F12352401%2F12822845%2F12822846%2Fdokument525827.DOCX&wdOrigin=BROWSELINK> [dostęp: 29.11.2022].

Wśród nich należy wyróżnić możliwość dochodzenia odszkodowania od pracodawcy, np. wówczas, gdy dopuścił się dyskryminacji. Kodeks cywilny stanowi podstawę ochrony dóbr osobistych sygnalisty, natomiast w drodze żądania zapłaty zadośćuczynienia pracownik może dochodzić roszczeń w związku z szykanowaniem, dokonany na skutek zgłoszenia naruszenia. Również polskie przepisy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu określają procedurę anonimowego zgłaszania naruszeń oraz nakładają na instytucję obowiązującą obowiązek zabezpieczenia przed działaniami o charakterze represyjnym, a także dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania.

5. Treść projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa

Jak już zostało wspomniane, aktualnie nadal trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. W świetle projektu, sygnalistą może zostać każdy mający wiedzę o naruszeniu prawa w swoim środowisku pracy. Ustawa o sygnalistach ma zapewnić ochronę prawną wszystkim osobom, które zdecydują się na zgłoszenie nieprawidłowości, wykroczeń lub przestępstw w zakładach pracy. Ustawa ma za zadanie zrealizowanie założeń dyrektywy o sygnalistach.

Ustawa o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa dotyczy sygnalistów i doprecyzowuje ten termin. Sygnalistą może być osoba, która jest związana z podmiotem lub organizacją dopuszczającą się nadużyć nie tylko umową o pracę, ale dowolnym stosunkiem prawnym lub faktycznym. Co więcej, zgłoszenie może zostać dokonane nie tylko w trakcie trwania danego stosunku, ale również przed jego rozpoczęciem lub po jego zakończeniu (na przykład, gdy doszło już do wypowiedzenia stosunku pracy). Warunkiem przyznania statusu sygnalisty będzie dokonanie zgłoszeń w sposób zgodny z przepisami ustawy.

Projekt ustawy o sygnalistach w obecnym kształcie nakłada na przedsiębiorców obowiązek utworzenia procedur mających na celu ułatwienie składania zgłoszeń wewnętrznych oraz zapewnienie ochrony danych osób zgłaszających. Zgłoszenia zewnętrzne w Polsce będzie przyjmował Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). RPO będzie miał także obowiązek zapewnienia ochrony sygnalistom oraz podejmowania działań następczych. Innym obowiązkiem przedsiębiorców oraz RPO będzie dokumentowanie zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów – w przypadku zgłoszeń ustnych konieczne będzie utworzenie dokładnych transkrypcji rozmów, w trakcie których dokonano zgłoszenia. Sygnalista zwykle współpracuje z wymiarem sprawiedliwości, a status sygnalisty otrzymuje, jeżeli przedstawiciele prokuratury stwierdzą, że działania tej osoby mogą stanowić dla niej niebezpieczeństwo utraty pracy lub narazić ją na inne negatywne konsekwencje. Jeżeli taka osoba dostrzega przekraczanie przepisów określonych obszarów prawa, może zgłosić wykroczenie, korzystając z jednej z trzech możliwości: Bezpośrednio informując pracodawcę (jest to tzw. zgłoszenie wewnętrzne) lub w drodze tzw. zgłoszenia zewnętrznego skierowanego do organów publicznych, np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisję Nadzoru Finansowego, lub skorzystać z tzw. ujawnienia publicznego, czyli w dowolny sposób do nieoznaczonego kręgu odbiorców (np. poprzez portale społecznościowe)¹³.

W pierwszej kolejności pracownik powinien dokonać tzw. zgłoszenia wewnętrznego, informując o naruszeniach kompetentne osoby lub komórki wewnątrz organizacji. Postanowienia umów o pracę i innych aktów objętych prawem pracy oraz czynności cywilnoprawnych w zakresie, w jakim bezpośrednio lub pośrednio wyłączają lub ograniczają prawo do dokonania zgłoszenia będą nieważne. W obu procedurach (wewnętrznej i zewnętrznej) sygnalista będzie miał prawo do uzyskania informacji zwrotnych co do podjętych działań następczych. Ujawnienie publiczne, będzie możliwe tylko w wyjątkowych sytuacjach. Zatrudnienie w podmiocie, w którym nie będzie ustanowionych wewnętrznych kanałów

¹³ Istota rozwiązań ujętych projekcie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa2> [dostęp: 30.11.2022].

dokonywania zgłoszeń, nie wyłącza możliwości zgłoszenia naruszenia prawa. Osoby takie będą mogły dokonać zgłoszenia naruszenia prawa za pośrednictwem zewnętrznych kanałów zgłoszeń lub w drodze ujawnienia publicznego¹⁴.

Projekt ustawy nakłada obowiązek przyjęcia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, który powinien określać wewnętrzną procedurę zgłaszania naruszeń. Jego ogłoszenie powinno być poprzedzone uzgodnieniami z pracownikami lub związkami zawodowymi. Tak ustalony regulamin będzie stanowił wiążące dla pracowników źródło prawa pracy. Projekt ustawy przewiduje szereg założeń, których głównym celem jest ochrona sygnalistów, działających w dobrej wierze. Wobec sygnalisty – pracownika nie będzie można stosować szykan oraz działań odwetowych z powodu dokonania zgłoszenia takich jak: wypowiedzenie stosunku pracy; obniżenie wynagrodzenia za pracę; wstrzymanie awansu albo pominięcie przy awansowaniu; przeniesienie na niższe stanowisko pracy lub zawieszenie w wykonywaniu obowiązków; nałożenie lub zastosowanie środka dyscyplinarnego, w tym kary finansowej, lub środka o podobnym charakterze. W razie naruszenia tego zakazu sygnaliście będzie przysługiwało odszkodowanie. Z drugiej jednak strony sygnalista sam będzie podlegał ochronie przed procesami o zniesławienie, odszkodowanie lub naruszenie dóbr osobistych.

Projekt ustawy szczególną uwagę zwraca na obowiązek zapewnienia poufności danych osobowych osoby zgłaszającej. Pracodawca powinien przetwarzać informację o naruszeniu takim kanałem, aby nikt inny nie wiedział, kto zgłosił dane naruszenie, a osoby, które będą zajmowały się przyjmowaniem zgłoszeń, powinny mieć pisemne upoważnienia do obsługi zawiadomień. Przestrzeganie obowiązków przez pracodawców obwarowane jest regulacjami karnymi. Projekt ustawy przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo do 3 lat pozbawienia wolności za: utrudnianie dokonywania zgłoszenia; dokonywanie działań odwetowych wobec sygnalisty; naruszenie poufności tożsamości sygnalisty; brak ustanowienia procedury wewnętrznej. Osoba dokonująca zgłoszenia nieprawdziwych informacji, działająca w tzw. złej wierze może ponieść karę do 3 lat pozbawienia wolności¹⁵.

6. Zakończenie

Potrzeba utworzenia dyrektywy o sygnalistach, a co za tym idzie, także odpowiednich ustaw w prawie krajowym państw członkowskich UE, wzięła się z okoliczności, że potencjalni sygnaliści często rezygnują ze zgłaszania swoich zastrzeżeń lub podejrzeń których są świadkami – zazwyczaj z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy. W związku z tym w coraz większym stopniu uznaje się, zarówno na poziomie unijnym, znaczenie zapewnienia zrównoważonej i skutecznej ochrony sygnalistów. Dlatego też 15 lipca 2022 r. Komisja Europejska ponownie zwróciła się do 15 krajów członkowskich (w tym do Polski) wydając uzasadnione opinie w związku z brakiem pełnej transpozycji dyrektywy o sygnalistach. Komisja Europejska wykorzystuje mechanizm z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶ (TFUE), zgodnie z którym: Polska ma dwa miesiące na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej; jeśli Polska nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję Europejską, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jeżeli Komisja Europejska wnieśli skargę do TSUE zgodnie z artykułem 258, uznając, że Polska uchybiła obowiązkowi

¹⁴ Istota rozwiązań ujętych projekcie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa2> [dostęp: 30.11.2022].

¹⁵ Zobacz ocenę skutków regulacji: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Flegislacja.rcl.gov.pl%2Fdocs%2F%2F2%2F12352401%2F12822857%2F12822858%2Fdokument525833.DOCX&wdOrigin=BROWSELINK> [dostęp: 30.11.2022].

¹⁶ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/49 26/10/2012 P. 0001 - 0390). Dalej jako TFUE.

poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, Komisja Europejska może wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez Polskę, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności (art. 260 ust. 3 TFUE).

BIBLIOGRAFIA

- Baran B., *Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów)*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
- 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.
- Łaguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
- Ossowska-Salamonowicz D., *Wpływ dyrektywy o ochronie sygnalistów na funkcjonowanie prasy lokalnej*, [w:] *Prasa lokalna i samorządowa. Propozycje zmian legislacyjnych*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2020.
- Skubisz R., Skrzydło Tefelska E., *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2006.
- Trubalski A., *Prawnoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2015, praca doktorska.
- Ziółkowska K., *Whistleblowing jako przejaw dbałości o dobro zakładu pracy*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.