

EWA MILCZAREK\*

## WARUNKI SKUTECZNOŚCI OCHRONY SYGNALISTÓW – UWAGI NA TLE DYREKTYWY 2019/1937

### CONDITIONS FOR THE EFFECTIVENESS OF WHISTLEBLOWER PROTECTION – SOME REMARKS ON DIRECTIVE 2019/1937

The role of whistleblowers is important in a democratic society, in terms of implementing the postulate of transparency in public life, and for verifying the functioning of public institutions and persons discharging public functions. For many years, the European Union has encouraged the Member States to introduce such regulations. The research objective of the article is to evaluate Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons reporting breaches of EU law in terms of the effectiveness and adequacy of the proposed solutions. Appropriate standards ensuring their protection constitute an important element enabling the realization of the freedom of expression and the right of access to information. The research is based on the legal dogmatic method. The article singles out and analyses the elements of an effective whistleblower protection system and performs a critical analysis of Directive 2019/1937 in terms of meeting these conditions. Undoubtedly, both the creation of a minimum level of protection at the EU level and the horizontal approach covering sectors, public as well as private, should be positively assessed. However, the Directive leaves some gaps for the national legislator, the fulfilment of which depends on the actual effectiveness of the solutions proposed in it.

Keywords: whistleblowing; European Union law; employees

---

Sygnaliści pełnią istotną rolę w demokratycznym społeczeństwie, urzeczywistniając postulat transparentności życia publicznego, weryfikacji funkcjonowania instytucji i osób pełniących funkcje publiczne. Odpowiednie normy zapewniające ich ochronę stanowią istotny element pozwalający na urzeczywistnienie wolności wypowiedzi oraz prawa dostępu do informacji. Celem badawczym artykułu jest ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. L 305/17) pod kątem skuteczności zaproponowanych rozwiązań. Metodą badawczą wykorzystaną do analizy regulacji jest metoda dogmatycznoprawna. W artykule wyodrębniono i przeanalizowano elementy skutecznego systemu ochrony sygnalistów oraz dokonano krytycznej analizy dyrektywy 2019/1937 pod kątem spełnienia tych warunków. Bez wątplenia pozytywnie ocenić należy zarówno stworzenie minimalnego poziomu ochrony na poziomie unijnym, jak i podejścia

---

\* Ewa Milczarek  
University of Szczecin, Poland / Uniwersytet Szczeciński, Polska  
[ewa.milczarek@usz.edu.pl](mailto:ewa.milczarek@usz.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0003-0726-0959>

horyzontalnego obejmującego sektory publiczne i prywatne. Dyrektywa pozostawia jednak pewne luki dla prawodawcy krajowego, od których wypełnienia zależy rzeczywista skuteczność zaproponowanych w niej rozwiązań.

Słowa kluczowe: sygnaliści; prawo Unii Europejskiej; pracownicy

---

## I. WSTĘP

Sygnaliści pełnią ważną rolę w demokratycznych społeczeństwach, ponieważ urzeczywistniają konstytucyjne prawa do wolności wypowiedzi i dostępu społeczeństwa do informacji. Nader często jednak spotykają się oni z dotkliwymi negatywnymi konsekwencjami, co niekorzystnie wpływa na rozwój tego zjawiska. Konieczne jest zatem zapewnienie ochrony osobom, które decydują się zgłosić nieprawidłowości. *Whistleblowing*, choć rozwijał się głównie w krajach *common law*, obecnie regulowany jest również w wielu krajach europejskich<sup>1</sup>. Systemowa harmonizacja statusu i ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości w Unii Europejskiej ma zostać osiągnięta przez wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>2</sup>.

Przy konstruowaniu norm prawnych chroniących działania sygnalistów konieczne jest wyważenie całego systemu. Z jednej strony musi on tworzyć bezpieczne warunki do ujawniania ważnych dla interesu publicznego informacji, z drugiej – nie może stwarzać pola do nadużyć np. przez nieuczciwych pracowników, których celem jest zaszkodzenie przedsiębiorstwu lub uzyskanie korzyści finansowych. Celem badawczym artykułu jest ocena dyrektywy 2019/1937 pod kątem skuteczności zaproponowanych rozwiązań. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatycznoprawna.

## II. WHISTLEBLOWING – ROZWÓJ I GENEZA ZJAWISKA

Za punkt wyjścia koncepcji informowania o nieprawidłowościach uważa się powszechnie waszyngtońską konferencję z 1971 r., na której to Ralph Nader określił *whistleblowing* jako działanie mężczyzny lub kobiety, którzy wierząc,

---

<sup>1</sup> M.in. Lotwa (Trauksmes celšanas likums, 2018/210.2, Latvijas Vēstnesis, 210, 24.10.2018.); Włochy (Provisions to protect people reporting crimes or irregularities they became aware of within their public or private employment, Law 179/2017, wersja angielskojęzyczna); Królestwo Niderlandów (Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders, Staatsblad 2016, 147); Serbia (ZÁKON zo 16. oktobra 2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a zmene a doplnení niektorých zákonov, Zbierka zákonov č.307/2014); Irlandia (Protected Disclosures Act 2014, Number 14 of 2014); Malta (Protection Of The Whistleblower Act, 2013, C 223)

<sup>2</sup> Dz. Urz. L 305/17 (dalej jako: „dyrektywa 2019/1937” lub „dyrektywa”).

że interes publiczny jest nadrzędny wobec interesu organizacji, której służy, publicznie „daje sygnał”, jeśli organizacja jest zaangażowana w działalność korupcyjną, nielegalną, oszukańczą lub szkodliwą<sup>3</sup>. O tym, jak istotne znaczenie ma działalność sygnalistów w zwalczaniu nieprawidłowości, świadczyć mogą liczne przykłady wpływu informacji np. na życie polityczne (Mark Felt i sprawa Watergate<sup>4</sup>), zdrowie publiczne (np. Jiang Yanong informująca o wirusie SARS<sup>5</sup>, Li Wenliang o wirusie COVID-19<sup>6</sup>), prawa i wolności (Edward Snowden informujący o naruszeniach prywatności przez National Security Agency<sup>7</sup>). Doświadczenia te jednoznacznie wskazują, że nadużycia wewnątrz organizacji lub przedsiębiorstw, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, mogą istotnie szkodzić interesowi publicznemu, a kluczową rolę w ich ujawnieniu (a w konsekwencji zatrzymaniu) mają właśnie sygnaliści.

Informowanie o nieprawidłowościach to świadomy, nieobowiązkowy akt ujawnienia, który dostaje się do rejestru publicznego i jest dokonywany przez osobę, która ma lub miała uprzywilejowany dostęp do danych lub informacji organizacji, o oczywistej nielegalności lub innym wykroczeniu, czy to faktycznym, czy też podejrzanym lub przewidywanym, który implikuje i jest pod kontrolą tej organizacji, zewnętrznemu podmiotowi, który ma potencjał do naprawienia wykroczenia<sup>8</sup>.

Dla *whistleblowing* charakterystyczne są cztery elementy<sup>9</sup>:

- odkrycie – które ma charakter niespodziewany; przypadkowe natrafienie na ślad nadużycia, kradzieży, oszustwa itp.;

- szlachetne zamiary demaskatora – ujawnienie dyktowane wyłącznie dobrem przedsiębiorstwa i dążeniem do sprawiedliwości, a nie korzyściami sygnalisty;

- alarm – poinformowanie przełożonych o przejawach nieuczciwości w przedsiębiorstwie i brak stosownej reakcji, która prowadzi do sytuacji, kiedy to pracownik wychodzi z informacją poza organizację;

- zagrożenie – próba ujawnienia nieprawidłowości, spotyka się z niezadowolaniem kierownictwa i skutkuje utratą pracy czy też innymi negatywnymi konsekwencjami.

*Whistleblowing* w coraz większym stopniu staje się przedmiotem regulacji prawnych – zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym<sup>10</sup>. Kraje anglosaskie posiadają długoletnie doświadczenie w zakresie ochrony prawnej sygnalistów. Rozwiązania te coraz częściej przejmowane są przez państwa spoza *common law*<sup>11</sup>, również w Europie. Standardy ochrony wypracowane zostały m.in. w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korup-

<sup>3</sup> Nader (1972).

<sup>4</sup> Brockell (2019).

<sup>5</sup> Ross (2003).

<sup>6</sup> Li Wenliang (2021).

<sup>7</sup> Younger (b.r.).

<sup>8</sup> Jubb (1999): 77–94.

<sup>9</sup> Piwowarczyk (2018): 104.

<sup>10</sup> Wojciechowska-Nowak (2012).

<sup>11</sup> Szewczyk (2020): 86.

cji<sup>12</sup>, Cywilnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji<sup>13</sup> czy Rezolucji Rady Europy z 2010 r.<sup>14</sup>, a także wielu innych międzynarodowych aktach i rezolucjach. Europejski Trybunał Praw Człowieka określił kryteria, które pozwalają dokonać oceny, czy daną osobę można uznać za sygnalistę, a w związku z tym powinna podlegać ochronie<sup>15</sup>:

- w pierwszej kolejności sygnalista skorzystał z innego skutecznego środka umożliwiającego właściwą reakcję na naruszenie, które miało być ujawnione, (o ile środek taki istnieje) np. procedura wewnętrzna w organizacji;
- istnieje interes publiczny związany z ujawnieniem informacji;
- ujawnione informacje są autentyczne;
- działania sygnalisty wykonywane są w dobrej wierze;
- ewentualna szkoda, jaka została poniesiona w związku z ujawnieniem informacji, nie przewyższa korzyści, które powstały w wyniku działania sygnalisty;
- sankcje wymierzone sygnaliście mają charakter proporcjonalny.

Co prawda elementy ochrony sygnalistów zostały już częściowo wprowadzone w poszczególnych instrumentach UE w takich obszarach, jak usługi finansowe, bezpieczeństwo transportu i ochrona środowiska<sup>16</sup>, jednakże ogólna ochrona sygnalistów wprowadzana była przez państwa członkowskie w sposób niezharmonizowany i zróżnicowany, czego efektem jest niejednolity poziom ochrony w UE. O tym, jak istotne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych na poziomie unijnym, świadczyć mogą m.in. badania statystyczne, z których jednoznacznie wynika, że jeden na trzech Europejczyków (29%) uważa, że ludzie mogą nie zgłaszać przypadków korupcji, ponieważ zgłaszający nie są objęci żadną ochroną<sup>17</sup>. Konsekwencje zgłoszonych przez sygnalistów naruszeń prawa Unii o wymiarze transgranicznym pokazują również, że niewystarczający poziom ochrony w jednym państwie członkowskim wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie polityk Unii nie tylko w tym państwie, ale również w innych

<sup>12</sup> Art. 33 – Ochrona osób zgłaszających (563 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r.).

<sup>13</sup> Art. 9 – Ochrona pracowników (Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r., Dz. U. 2004, Nr 244, poz. 2443).

<sup>14</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie ochrony demaskatorów nr 1729 z 29 kwietnia 2010 r.

<sup>15</sup> Por. Wyroki ETPC: z 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja p. Mołdawii*, skarga nr 14277/04; z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Heinisch p. Niemcom*, skarga nr 28274/08; Kamiński (2010): 240–243.

<sup>16</sup> Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE, Bruksela, 23 kwietnia 2018 r. COM(2018)214 final: 2. W tym np. dyrektywa (UE) 2016/943 z 8 czerwca 2016r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem, Dz. Urz. L 157: 1; dyrektywa 2013/30/UE w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich; rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku; dyrektywa (UE) 2015/849 w sprawie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu; rozporządzenie (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania zdarzeń.

<sup>17</sup> SpecialEurobarometer 470: Corruption, <[https://data.europa.eu/data/datasets/s2176\\_88\\_2\\_470\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2176_88_2_470_eng?locale=en)> [dostęp: 1.05.2021].

państwach członkowskich oraz w Unii jako całości. Ze względu na transgraniczne skutki działań sygnalistów konieczne jest zatem zapewnienie im jednolitej ochrony w UE.

### III. REGULACJA STATUSU SYGNALISTY W UE – WYBRANE ZAGADNIENIA

Dyrektywa 2019/1937 zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania do 17 grudnia 2021 r., a także wskazała szeroki krąg podmiotów mogących uzyskać status sygnalisty. Za osobę dokonującą zgłoszenia uznaje się osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą (w sektorze prywatnym lub publicznym). Osobą taką może być: pracownik, urzędnik służby cywilnej, osoba prowadząca działalność na własny rachunek, akcjonariusz lub wspólnik oraz osoba będąca członkiem organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członkowie niewykonawczy, a także w wolontariusz i stażysta (bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie), osoby pracujące pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców (również po zakończeniu stosunku pracy lub w trakcie rekrutacji)<sup>18</sup>. Ochroną są objęte nie tylko osoby dokonujące zgłoszenia, ale również osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia powiązane ze zgłaszającym, mogące doświadczyć działań odwetowych (współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia) oraz podmioty prawne, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane.

Zakres przedmiotowy obejmuje naruszenia objęte zakresem stosowania aktów Unii z dziedzin zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, bezpieczeństwa produktów i ich zgodność z wymogami, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego, bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych oraz naruszeń mających wpływ na interesy finansowe Unii, naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego (naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa, naruszenie przepisów 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)<sup>19</sup>. Wskazanie enumeratywnie sektorów podlegających obowiązkowi zapewnienia minimalnych norm ochrony sygnalistów wynika z konieczności poprawy egzekwowania prawa

<sup>18</sup> Art. 4 dyrektywy 2019/1937.

<sup>19</sup> Art. 2 dyrektywy 2019/1937.

i niskiego poziomu zgłaszania naruszeń w tych sektorach, które jednocześnie pełnią ważną rolę w kształtowaniu interesu publicznego.

Dyrektywa wyróżnia trzy kategorie ujawnienia informacji: zgłoszenie wewnętrzne (obowiązek spoczywa na przedsiębiorstwach/instytucjach), zgłoszenie zewnętrzne (obowiązek spoczywa na państwie) i ujawnienie publiczne.

W przypadku zgłoszeń wewnętrznych zobowiązanie do stworzenia odpowiednich procedur i kanałów spoczywa na podmiotach prawnych w sektorze prywatnym i publicznym, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników<sup>20</sup>. Państwa członkowskie mogą poszerzyć ten zakres do przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 50 pracowników, jeżeli uznają, że charakter ich działalności łączy się z dużym ryzykiem (np. ochrona środowiska i zdrowie publiczne). Wprowadzenie systemu wewnętrznych procedur zgłaszania ma oczywiście znaczenie w kwestii ochrony interesu publicznego. Ma on również pozytywny wpływ na samą organizację. Wewnętrzny *whistleblowing* chroni reputację przedsiębiorstwa, zapobiega różnym stratom (np. w związku wypuszczeniem na rynek wadliwych produktów). Sprzyja również doskonaleniu kultury organizacyjnej, ponieważ pracownicy w większym stopniu identyfikują się z organizacją, w której nieprawidłowości się nie zdarzają lub są szybko eliminowane. Przeciwdziała również zaostrzaniu regulacji prawnych ograniczających swobodę działań gospodarczych, do których może doprowadzić tolerowanie nadużyć przez organizację<sup>21</sup>.

Procedury zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych obejmują kilka elementów. Pierwszym z nich jest stworzenie przez organizację procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wraz z rejestrem wszystkich przyjętych zgłoszeń<sup>22</sup>. Zgłaszający ma prawo dokonać zgłoszenia na piśmie (w tym anonimowo), ustnie (telefonicznie, osobiście lub innymi kanałami)<sup>23</sup>. Elementem procedury zgłoszenia muszą być kanały zapewniające ochronę poufności tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i osoby trzeciej wymienionej w zgłoszeniu. Do obsługi zgłoszeń i podejmowania działań następczych organizacja powołać musi bezstronną osobę lub wydział. Podmioty prawne w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich prowadzonych postępowań wyjaśniających. Elementy obsługi zgłoszenia to potwierdzenie jego przyjęcia (7 dni od jego otrzymania) i przekazanie informacji zwrotnych dotyczących postępowania wyjaśniającego (w ciągu 3 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia)<sup>24</sup>. Badania wskazują, że najczęściej wykorzystywane metody przekazywania informacji o nieprawidłowościach to linia telefoniczna (39,5% zgłoszeń), specjalny adres e-mail (34,1%) i aplikacja internetowa (23,5%)<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Art. 8 dyrektywy 2019/1937.

<sup>21</sup> Lewicka-Strzałek (2014): 84.

<sup>22</sup> Art. 18 dyrektywy 2019/1937.

<sup>23</sup> Art. 12 ust. 2 dyrektywy 2019/1937.

<sup>24</sup> Art. 9 dyrektywy 2019/1937.

<sup>25</sup> 2016 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. New York: Association of Certified Fraud Examiners, <<https://www.acfe.com/rtnn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>> [dostęp: 1.05.2021].

Państwa zobowiązane są natomiast do utworzenia zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. W zakres obowiązków wchodzi: wyznaczenie organów do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych. Terminy i procedury zgłoszeń zewnętrznych są tożsame do wskazanych powyżej zgłoszeń wewnętrznych<sup>26</sup>. Z procedury zgłoszeń zewnętrznych korzystać będą m.in. pracownicy podmiotów, które nie są zobowiązane do utworzenia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

Ochroną objęte są również osoby, które dokonały tzw. ujawnienia publicznego, czyli przekazania informacji o naruszeniu do wiadomości publicznej. Dokonane może być to np. za pośrednictwem mediów czy wpisu internetowego. Ujawnienie takie może negatywnie wpłynąć na wizerunek organizacji, w tym na jego kondycję finansową. W związku z tym, by objąć ochroną taką osobę, musi ona jednak spełnić wskazane w dyrektywie kryteria. W pierwszej kolejności osoba taka dokonać musi zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie zostały podjęte żadne odpowiednie działania we wskazanych wyżej terminach. Od tej zasady istnieje wyjątek – gdy istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego (np. w przypadku sytuacji wyjątkowej lub ryzyka wystąpienia nieodwracalnej szkody); w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić jej będą działania odwetowe; 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).

Kluczowym aspektem systemu jest zapewnienie anonimowości osoby zgłaszającej. Dane te mogą zostać ujawnione w przypadku, gdy takie ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym środkiem związanym z prowadzonym przez organy krajowe postępowaniem wyjaśniającym lub postępowaniach sądowych, w tym w celu zagwarantowania prawa do obrony przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie<sup>27</sup>. Oprócz zachowania poufności przekazywanych informacji konieczne jest zapewnienie sygnaliście ochrony przed działaniami odwetowymi. Wśród takich działań wymienić można np. ingerencję w stosunek pracy (jak zawieszenie, przymusowy bezpłatny urlop, zwolnienie), pogorszenie warunków pracy (np. degradacja, wstrzymanie awansu, zmiany miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, zmiana godzin pracy), czy zastosowania środków nacisku psychicznego (zastraszanie, mobbing, wykluczenie, dyskryminacja) czy społecznego (nadszarpnięcie reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych)<sup>28</sup>. Dyrektywa nakazuje stosować domniemanie, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne<sup>29</sup>, a w związku z tym na osobie, która podjęła działania

<sup>26</sup> Rozdział III dyrektywy 2019/1937.

<sup>27</sup> Art. 16 dyrektywy 2019/1937.

<sup>28</sup> Art. 19 dyrektywy 2019/1937.

<sup>29</sup> Art. 21 ust. 5 dyrektywy 2019/1937.

powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadziła z należycie uzasadnionych powodów. Między zgłoszeniem a doświadczeniem niekorzystnego traktowania, bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę dokonującą zgłoszenia powinien zachodzić ścisły związek przyczynowo-skutkowy, by nie blokować pracodawcom podejmowania decyzji związanych z zatrudnieniem, które nie są spowodowane zgłoszeniem<sup>30</sup>.

Ochrona rozciąga się również na ewentualne postępowania prawne (np. dotyczące zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa lub w przypadku roszczeń odszkodowawczych). Działania te odbywać się muszą jednak bez uszczerbku dla ochrony informacji niejawnych, które są chronione przed nieuprawnionym dostępem ze względów bezpieczeństwa. Sygnalista nie ponosi żadnej odpowiedzialności w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego realizowanego zgodnie z dyrektywą i ma prawo wystąpić o umorzenie postępowania, powołując się na to zgłoszenie lub ujawnienie publiczne<sup>31</sup>. Pamiętać jednak należy, że sygnalista nie jest zwolniony z odpowiedzialności za takie uzyskanie informacji, które były przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, które to stanowią czyn niedozwolony<sup>32</sup>.

#### IV. ELEMENTY SKUTECZNEGO SYSTEMU OCHRONY SYGNALISTÓW

Jak wskazuje ONZ<sup>33</sup>, by osiągnąć skuteczność pozasądowych mechanizmów rozpatrywania skarg, powinny być one: zgodne z prawem, dostępne, przewidywalne, sprawiedliwe, przejrzyste. Do tych warunków dodać można za Radą Europy<sup>34</sup> znaczenie nastawienia społecznego do ujawniania informacji. Określić zatem można 4 najważniejsze elementy skutecznego systemu ochrony sygnalistów.

Pierwszym z nich jest przede wszystkim odpowiednia świadomość społeczna i kultura związana ze zgłaszaniem nieprawidłowości. Konieczna jest tutaj zarówno odpowiednia postawa prawodawcy, jak i pracodawców, którzy stworzą pozytywną atmosferę związaną ze whistleblowingiem. Warto wskazać tu na specyfikę norm moralnych w Polsce, które były ukształtowane w dużym stopniu w czasach rozbiorów, wojen i okresu PRL, gdzie ocena wobec zjawi-

<sup>30</sup> Motyw 44 dyrektywy 2019/1937.

<sup>31</sup> Art. 21 ust. 7 dyrektywy 2019/1937.

<sup>32</sup> Art. 21 ust. 3 dyrektywy 2019/1937.

<sup>33</sup> United Nations General Assembly (2017) Report of the working group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: access to effective remedies under the guiding principles on business and human rights: implementing the United Nations “protect, respect and remedy” framework. UN doc. A/72/162

<sup>34</sup> Report Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, CG36(2019)14final 3 April 2019, The protection of whistleblowers Challenges and opportunities for local and regional government.



ska społecznego i kulturowego informowania była jednoznacznie negatywna<sup>35</sup>. Zauważyć można jednak zmianę w zakresie praktyk donosielskich Polaków, która w ostatnich latach się nasila. Jak wskazują dane statystyczne, w Polsce rośnie liczba pism, skarg, zawiadomień i donosów kierowanych do różnych instytucji, w których obywatele informują o nieprawidłowościach, niezgodnych z prawem zachowaniach innych osób, przedsiębiorstw bądź instytucji<sup>36</sup>. Warto zauważyć za Leonem Petrażyckim, że: „[...] w długim procesie swego oddziaływania prawo wzmacnia przyzwyczajenia i skłonności społecznie pożądane oraz eliminuje te, które są szkodliwe dla życia zbiorowego”<sup>37</sup>. Wprowadzenie zatem norm prawnych wpływa również na normy społeczne, wskazując, jakie zachowania są w społeczności akceptowane, a jakie zasługują na potępienie. Odpowiednia regulacja prawna wpłynie zatem pozytywnie na upowszechnienie tego zjawiska.

Drugim elementem jest przejrzysty i jasny system, który pozwala potencjalnemu sygnaliście określić miejsca i osoby, do których powinien zgłosić się z nieprawidłowościami, a także konsekwencje związane ze zgłoszeniem. W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy ujęty w dyrektywie ogranicza się do przypadków naruszenia prawa Unii. Ze względu na stosunkowo niski poziom świadomości prawnej związanej z prawem unijnym<sup>38</sup> takie ograniczenie może negatywnie wpłynąć na pewność potencjalnych sygnalistów, że zostaną objęci ochroną. Obawa ta wpłynąć może na zmniejszenie liczby potencjalnych zgłoszeń, a tym samym na efektywność systemu. Ponadto dyrektywa ukierunkowana jest na ochronę rynku wewnętrznego, a nie ochronę pracowników. Chroni ona sygnalistę tylko wtedy, gdy przekazywane są informacje dotyczące nieprawidłowości na rynku, a sygnalistów, którzy zgłaszają nieprawidłowości w zakresie warunków pracy i praw pracowniczych, pozostawia bez ochrony<sup>39</sup>. Warto byłoby rozważyć rozszerzenie zakresu transpozycji dyrektywy o ogólne naruszenia prawa<sup>40</sup> (w tym w szczególności praw człowieka<sup>41</sup>), czy nawet o wewnętrzne regulacje w danej organizacji, takie jak dokumenty CSR czy kodeksy etyki<sup>42</sup>.

Trzecim elementem jest reakcja, z jaką spotyka się zgłoszenie. Informacja zwrotna dla sygnalisty i otoczenia jest niezwykle istotna dla całego systemu. Sygnaliści muszą czuć, że ich zgłoszenie traktowane jest z powagą, zarówno przez podmioty w przedsiębiorstwie, jak i podmioty publiczne, i dąży się do rozwiązania problemu zgłoszonego przez sygnalistę. Na tym tle warto zwrócić uwagę, iż mimo że dyrektywa jest zasadniczo zbieżna z dotychczasowym orzecznictwem ETPC, to wskazać można na występujące istotne różnice

<sup>35</sup> O czym szerzej: Arcimowicz, Bieńko, Łaciak (2018).

<sup>36</sup> Arcimowicz, Bieńko, Łaciak (2018): 14.

<sup>37</sup> Kojder (1995): 105.

<sup>38</sup> O czym świadczyć mogą badania wskazujące, że tylko 42 proc. Europejczyków jest świadomych istnienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Specjalne badanie Eurobarometr 487: Karta praw podstawowych i ogólne rozporządzenie o ochronie danych.

<sup>39</sup> Kafteranis (2021): 82.

<sup>40</sup> Łaga (2017): 482.

<sup>41</sup> Soloranta (2021): 753–780.

<sup>42</sup> Hajn, Skupień (2021): 23.

w ochronie. Po pierwsze, ETPC wymaga, aby sygnalista działał na rzecz interesu publicznego, podczas gdy dyrektywa nie zawiera takiego kryterium. Po drugie, ETPC wymaga, aby sygnalista najpierw dokonał wewnętrznego zgłoszenia, zanim uda się do właściwych organów. Dyrektywa wprowadza system gradacji, jednak daje sygnalistom możliwość wyboru, czy najpierw dokona zgłoszenia wewnątrz, czy do zewnętrznych organów. Ponadto dyrektywa zachęca sygnalistów do zgłaszania, nawet jeśli ma podejrzenia popełnienia przestępstwa, podczas gdy ETPC prosi sygnalistów o sprawdzenie autentyczności informacji w celu upewnienia się, że doszło do wykroczenia<sup>43</sup>. Jednocześnie, jak wskazuje Łucja Kobroń-Gąsiorowska, dobra wiara informatora w rozumieniu dyrektywy to nie intencje samego informatora, ale to, czy ujawnione informacje są prawdziwe<sup>44</sup>. Aby uniknąć karania osób działających w dobrej wierze, sygnaliści również kwalifikują się do ochrony, jeśli mieli uzasadnione powody, by sądzić, że zgłoszone informacje były prawdziwe w momencie zgłoszenia lub jeśli mają poważne podejrzenia, że zaobserwowali nielegalną działalność. Tym samym dyrektywa ma szerszy zakres ochrony, co bez wątpienia należy ocenić pozytywnie. Ponadto – jak wskazuje Wim Vandekerckhove – droga, którą poszły rozwiązania unijne, tj. rezygnacja z systemu gradacji zgłoszeń i ograniczenie pobudek działania sygnalisty do interesu publicznego, ma kluczowe znaczenie dla wyznaczenia „strefy nieingerencji” dla sygnalisty, dając mu autonomię w wyborze tego, kto otrzyma informacje<sup>45</sup>. Wprowadzono jednak dodatkowe, wskazane wyżej, warunki dotyczące możliwości bezpośredniego informowania mediów o nieprawidłowościach. Czas pokaże, jak rygorystycznie sądy UE będą interpretować te warunki. Jak wskazuje Vigilenca Abazi, unijne sądy powinny w tym zakresie kierować się wykładnią zgodną z wolnością słowa oraz dotychczasowym orzecznictwem ETPC<sup>46</sup>.

Czwartym elementem jest stosunek pracodawcy i jego środowiska do osoby zgłaszającej nieprawidłowości. Reperkusje zarówno ze strony pracodawcy (np. związane z pogorszeniem warunków pracy), jak i reperkusje o charakterze społecznym (związane ze stosunkiem do sygnalisty współpracowników) zniechęcają do podjęcia działań. Kluczowe znaczenie w realizacji tego aspektu ma zastosowany w dyrektywie odwrócony ciężar dowodu – to na pracodawcy ciąży obowiązek wykazania, że środki podjęte wobec pracownika nie powstały w wyniku ujawnienia przez niego informacji. Beata Baran<sup>47</sup> wskazuje, że w ramach łańcucha powiązań pomiędzy sygnalistą a organizacją, w której doszło do zgłoszenia, może zachodzić wielostopniowa zależność związana m.in. ze stosunkiem wykonawstwa lub podwykonawstwa. Stoi ona na stanowisku, że dla ochrony sygnalisty zobowiązane są wszystkie podmioty połączone łańcuchem zależności. Pozytywnie należy ocenić wykorzystanie systemu technologii informowania o nieprawidłowościach online, takie jak platformy wycieków i inne formy bezpiecznych, anonimowych narzędzi komunikacji. Usuwają one

<sup>43</sup> Kafteranis (2021): 81: 82.

<sup>44</sup> Kobroń-Gąsiorowska (2018): 139.

<sup>45</sup> Vandekerckhove (2021): 11.

<sup>46</sup> Abazi (2020): 651.

<sup>47</sup> Baran, Ożóg (2021): 17:18.

wiele barier technologicznych w zapewnianiu bezpieczeństwa i umożliwiają ochronę źródeł i sygnalistów<sup>48</sup>. Warto zaznaczyć, że promowanie wirtualnych systemów zgłoszeń jest zgodne z rekomendacjami ONZ<sup>49</sup>. W dyrektywie słusznie nie wprowadzono również zachęt finansowych dla zgłaszających, które występują w innych regulacjach<sup>50</sup>, co mogłoby podważać w opinii publicznej motywacje działania sygnalistów, a w konsekwencji doprowadzić do kwestionowania informacji przez nich ujawnionych.

## V. OCENA UNIJNEGO SYSTEMU OCHRONY SYGNALISTÓW

Nie ulega wątpliwości, że sygnaliści pełnią istotną rolę zarówno w instytucjach publicznych, jak i w prywatnych przedsiębiorstwach. Prawidłowość funkcjonowania unijnego rynku wymaga stworzenia efektywnego systemu gwarantującego bezpieczeństwo dla zgłaszających nieprawidłowości, nie pozostawiając jednocześnie miejsca na nadużycia. System zaproponowany w dyrektywie spełnia część z wyżej wymienionych elementów skutecznej ochrony sygnalistów. Dyrektywa pozostawia trzy kluczowe wyzwania dla państw członkowskich, które wpłyną na rzeczywistą skuteczność rozwiązań. Pierwszym z nich jest swoboda określenia w swoim prawodawstwie form sankcji dla osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji<sup>51</sup>. Z jednej strony muszą odstraszać one od nadużywania pozycji sygnalisty w celu np. ochrony swojego stanowiska czy chęci zaszkodzenia organizacji, z drugiej – nie mogą powodować „efektu mrożącego” dla sygnalistów działających w dobrej wierze, którzy np. nie są w stanie zdobyć kompletu dowodów w danej sprawie lub posiadają niedokładne informacje.

Drugim wyzwaniem jest określenie środków ochrony prawnej i pełnego odszkodowania za szkodę poniesioną przez sygnalistów. Jak już zaznaczono, zachęty finansowe mogą negatywnie wpłynąć na społeczną ocenę prawdziwości dostarczanych przez sygnalistę informacji, jednocześnie dyrektywa nie zamyka możliwości wprowadzenia takiego systemu w państwach członkowskich.

Trzecim, istotnym, ale w zasadzie pominiętym w dyrektywie aspektem, jest stymulowanie społecznej świadomości związanej ze zgłaszaniem nieprawidłowości. Dobrą praktyką byłoby organizowanie specjalistycznych szkoleń dla kierowników i osób odpowiedzialnych za obsługę ustaleń dotyczących

<sup>48</sup> Latan, Chiappetta Jabbour, Lopes de Sousa Jabbour (2021): 529.

<sup>49</sup> The protection of sources and whistleblowers Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC) 29th June 2015, <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf>> [dostęp: 26.02.2022].

<sup>50</sup> Np. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywę Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz. Urz. UE L 173, 12.06.2014: 1–6.

<sup>51</sup> Art. 23 ust. 2 dyrektywy 2019/1937.

zgłaszania nieprawidłowości oraz ogólnych szkoleń dla całego personelu (jako potencjalnych sygnalistów lub osób podejmujących działania odwetowe). Obowiązki szkoleniowe rzadko znajdują się w istniejących przepisach dotyczących informowania o nieprawidłowościach, dlatego dyrektywa powinna określić pewne minimalne standardy konieczne do wypełnienia przez państwa członkowskie<sup>52</sup>.

To, jak państwa członkowskie poradzą sobie z przedstawionymi wyzwaniami bezpośrednio wpłynie na rzeczywistą skuteczność ochrony sygnalistów w UE. Na marginesie warto wskazać, że potencjalna rozbieżność standardów ochrony w państwach członkowskich spowoduje problemy dla przedsiębiorstw ponadnarodowych, które prowadzą działalność w całej UE, ze względu na trudności w zharmonizowaniu wewnętrznych procesów zgłaszania nieprawidłowości.

## VI. PODSUMOWANIE

*Whistleblowing* pełni istotną rolę w demokratycznym społeczeństwie – sprzyja realizacji postulatu transparentności życia publicznego oraz weryfikacji funkcjonowania instytucji publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>53</sup>. Ustawodawstwo i polityka dotyczące informowania o nieprawidłowościach mają na celu umożliwienie indywidualnej odpowiedzialności i moralnej autonomii w pracy oraz mają na celu ochronę organizacji, umożliwiając im kontrolowanie pracowników i czynienie ich odpowiedzialnymi za etykę w pracy<sup>54</sup>.

Dyrektywa 2019/1937 bez wątpienia wypełnia w stopniu znaczącym wskazane w artykule warunki skutecznej ochrony sygnalistów. Pozytywnie ocenić należy zarówno stworzenie minimalnego poziomu ochrony na poziomie unijnym, jak i podejścia horyzontalnego obejmującego zarówno sektory publiczne, jak i prywatne<sup>55</sup>. Obecnie dyrektywa stanowi *lex generalis* w zakresie ochrony sygnalistów, pozostawiając przestrzeń zarówno dla unijnych wyspecjalizowanych systemów np. w zakresie zwalczania prania pieniędzy, jak i dla przepisów szczególnych w prawie krajowym państw członkowskich<sup>56</sup>.

Obecnie<sup>57</sup> prace wdrożeniowe rozpoczęto we wszystkich krajach członkowskich<sup>58</sup>. W Polsce prace nad implementacją unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów przekazano do resortu rozwoju, pracy i technologii<sup>59</sup>. Zaznaczyć należy, że termin na transpozycję dyrektywy już minął i wszystkie państwa

<sup>52</sup> Lewis (2020): 20.

<sup>53</sup> Pietruszka (2020): 128.

<sup>54</sup> Tsahuridu, Vandekerckhove (2008): 107.

<sup>55</sup> White (2018): 171, 173.

<sup>56</sup> Hajn, Skupień (2021): 21.

<sup>57</sup> Na dzień 26 lutego 2022 r.

<sup>58</sup> <<https://www.polimeter.org/en/euwhistleblowing>> [dostęp: 26.02.2022].

<sup>59</sup> Zarządzenie nr 229 Prezesa Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia ministra właściwego do przeprowadzenia prac legislacyjnych mających na celu implementację

członkowskie uchybiły temu terminowi. Mimo że dyrektywa w wielu kwestiach jest stosunkowo konkretna i przedsiębiorcy mają możliwość przygotowania się do wdrożenia nowych obowiązków, to rzeczywista skuteczność zaproponowanych w niej rozwiązań uzależniona jest od wypełnienia przez państwa członkowskie wyzwań zarysowanych w niniejszej pracy.

- Abazi, A. (2020). The European Union whistleblower directive: a ‘game changer’ for whistleblowing protection? *Industrial Law Journal* 49(4): 646–656.
- Arcimowicz, J., Bieńko, M., Łaciak, B. (2018). *Skarżypyty, donosiciele, sygnaliści? Studium socjologiczno-prawne*. Warszawa.
- Baran, B., Ożóg, M. (2021). *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*. Warszawa.
- Brockell, G. (27.09.2019). Deep Throat’s identity was a mystery for decades because no one believed this woman. *The Washington Post*. <[https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next\\_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fhistory%2f2019%2f09%2f27%2fdeep-throats-identity-was-mystery-decades-because-no-one-believed-this-woman%2f](https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fhistory%2f2019%2f09%2f27%2fdeep-throats-identity-was-mystery-decades-because-no-one-believed-this-woman%2f)> [dostęp: 1.05.2021].
- Czaplicki, P. (2018). Prawne aspekty działalności sygnalistów w przedsiębiorstwach w świetle polskiego ustawodawstwa. *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne. Społeczne i Techniczne* 12(2): 71–80.
- Hajn, Z., Skupień, D. (2021). *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian*. Łódź–Kraków.
- Jubb, P.B. (1999). Whistleblowing: a restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics* 21: 77–94.
- Kafteranis, D. (2021). The future of the Whistle-blowing Directive: criticising its legal bases. *Queen Mary Law Journal* 2: 65–83.
- Kamiński, I.C. (2010). Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. *Analiza krytyczna*. Warszawa.
- Kobroń-Gąsiorowska, Ł. (2018). Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowerów czy informacji. *Roczniki Administracji i Prawa* 2: 129–142.
- Kojder, A. (1995). *Godność i siła prawa*. Warszawa.
- Latan, H., Chiappetta Jabbour, C.J., Lopes de Sousa Jabbour, A.B. (2021). Social media as a form of virtual whistleblowing: empirical evidence for elements of the diamond model. *Journal of Business Ethics* 174: 528–548.
- Lewicka-Strzałecka, A. (2014). Instytucjonalizacja whistleblowingu w firmie jako wyzwanie etyczne. *Diametros* 41: 77–98.
- Lewis, D. (2020). The EU Directive on the protection of whistleblowers: a missed opportunity to establish international best practices? *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 9(1): 1–25.
- Łaga, M. (2017). Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy, [w:] Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*. Warszawa: 467–483.
- Nader, R. (1972). An anatomy of whistle blowing, [w:] R. Nader, P.J. Petkas, K. Blackwell (eds.), *Whistle Blowing. The report of the conference on professional responsibility*. New York: 3–11.
- Ogórek, M. (2018). Innowacyjny instrument ochrony inwestorów – program sygnalizowania na gruncie federalnych praw rynków finansowych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 377: 76–96.
- Pietruszka, A. (2020). Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(1): 115–129.

- Piwowarczyk, D. (2018). Sygnaliści jako element kontroli w sektorze publicznym. *Przegląd Nauk Ekonomicznych* 28: 103–114.
- Ploszka, A. (2014). Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Europejski Przegląd Sądowy* 4: 12–18.
- Ross, R. (9.04.2003). WHO official says SARS has peaked outside China. CIDRAP. <<https://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2003/04/who-official-says-sars-has-peaked-outside-china>> [dostęp: 1.05.2021].
- Soloranta, J. (2021). The EU whistleblowing directive: an opportunity for (operationalizing) corporate human rights grievance mechanisms? *European Business Organization Law Review* 22: 753–780.
- Szewczyk, H. (2020). *Whistleblowing: Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*. Warszawa.
- Tsahuridu, E.E., Vandekerckhove, W. (2008). Organisational whistleblowing policies: making employees responsible or liable? *Journal of Business Ethics* 82: 107–118.
- Vandekerckhove, W. (2021). Is it freedom? The coming about of the EU Directive on Whistleblower Protection. *Journal of Business Ethics* <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-021-04771-x>> [dostęp: 1.05.2021].
- Wenliang, L. (6.02.2021). 'Wuhan whistleblower' remembered one year on. <<https://www.bbc.com/news/world-asia-55963896>>.
- White, S. (2018). A matter of life & death: whistleblowing legislation in the EU. *eucrim* 3: 170–177.
- Wojciechowska-Nowak, A. (2012). *Ochrona sygnalistów w Polsce Stan obecny i rekomendacje zmian*. Warszawa.
- Wujczyk, M. (2014). Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy. *Przegląd Sądowy* 6: 114–122.
- Younger, N. (b.r). The case of Edward Snowden. <<https://www.whistleblowers.org/news/the-case-of-edward-snowden/>> [dostęp: 1.05.2021].