

Marzena Szablowska-Juckiewicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska

m_sz@umk.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1975-1309>

Aneta Giedrewicz-Niewińska

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

a.niewinska@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0780-192X>

Wewnątrzzakładowa procedura zgłaszania naruszeń prawa a ochrona interesu przedsiębiorcy

The Internal Reporting Procedure for Breaches of Law and the Protection of the Entrepreneur's Interest

Abstract: Directive 2019/1937 comprehensively regulates the issue of reporting violations of the law and the protection of persons making such a report. The EU legislation formulates obligations regarding the establishment of channels and procedures for making internal reports, setting the framework for such a procedure and leaving it to national legislatures to specify it. The Polish legislature took action in this regard by preparing the draft Act of 5 January 2023 on the protection of persons reporting violations of the law. Due to the sensitivity of the matter, the implementation of formal mechanisms for reporting irregularities in the workplace is undoubtedly associated with many challenges. Most often in this context, challenges related to ensuring sufficient whistleblower protection are mentioned. Meanwhile, it also seems necessary when implementing such procedures to notice the challenge of the protection of entrepreneurs' interests. A number of solutions included in the Polish draft act raise doubts and objections as to the correct implementation of the EU directive.

Keywords: internal reporting, interests of entrepreneurs, whistleblowers

Słowa kluczowe: zgłoszenie wewnętrzne, interes przedsiębiorcy, sygnaliści

Wprowadzenie

Procedury wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości są już dobrze znane, zwłaszcza w krajach anglosaskich (w szczególności w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjed-

noczonych¹). Mają one wspomagać przedsiębiorców w uniknięciu szkodliwych dla danej organizacji konsekwencji nieprawidłowych i nieetycznych zachowań pracowników oraz kierownictwa². Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń prawa służy ochronie interesu publicznego³. Ma ono także „pozytywny wpływ na samą organizację. Wewnętrzny *whistleblowing* chroni interes przedsiębiorstwa, zapobiega różnym stratom (np. w związku z 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”⁴.

O potrzebie zgłaszania nieprawidłowości coraz częściej dyskutuje się w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu. Zgodnie z zasadami tej odpowiedzialności przedsiębiorca powinien dbać nie tylko o osiągnięcie zysku, ale również o interesy grup współpracujących z daną organizacją (m.in. pracowników, klientów, kontrahentów). Niewątpliwie, ze względu na wrażliwość materii, wdrożenie formalnych mechanizmów umożliwiających zgłaszanie nieprawidłowości w miejscu pracy łączy się z wieloma wyzwaniami. Najczęściej w tym kontekście mówi się o problemach związanych z zapewnieniem dostatecznej ochrony sygnaliście. Tymczasem konieczne wydaje się dostrzeżenie, iż podczas wdrażania tego rodzaju procedur istotna jest również ochrona interesu przedsiębiorcy. W literaturze przedmiotu trafnie się zauważa, że „przy konstruowaniu norm prawnych chroniących działania sygnalistów ko-

- 1 Szerzej zob. m.in. M. Kun-Buczko, *People Who Could Not Keep Silent: The Founding Fathers of Whistleblowing*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, z. 2, s. 367 i n. i podana tam literatura; zob. także E.S. Callahan, T.M. Dworkin, *The state of state whistleblower protection*, „American Business Law Journal” 2000, vol. 38, s. 99–175; T.M. Dworkin, M.S. Baucus, *Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes*, „Journal of Business Ethics” 1998, vol. 17, s. 1281–1298; *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement. Final Report*, 2017, s. 87 i n., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71> (8.09.2023); Tan Pei Meng, Ong Seng Fook, *Comparative analysis of whistleblower protection legislations in England, USA and Malaysia*, „African Journal of Business Management” 2011, vol. 5, s. 11246–11255; T. Olesen, *The birth of an action repertoire: on the origins of the concept of whistleblowing*, „Journal of Business Ethics” 2022, vol. 179, s. 13–24; H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 86 i n.; A.M. Świątkowski, *Sygnalizacja (whistleblowing) a prawo pracy*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 5, s. 10 i n.; W. Vandekerckhove, A. Phillips, *Whistleblowing as a protracted process. A study of UK whistleblower journeys*, „Journal of Business Ethics” 2019, vol. 159, s. 201–219; L. Paige Whitake, *The Whistleblower Protection Act: an overview*, „Law and Law Enforcement Issues” 2007, vol. 213, s. 213–226.
- 2 Por. M. Wujczyk, *Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 6, s. 114.
- 3 M. Ożóg, *Sygnalizacja naruszeń prawa a zasada praworządności w dziejach prawa polskiego – zarys problematyki*, (w:) B. Baran, M. Ożóg (red.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021, s. 241.
- 4 E. Milczarek, *Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 2, s. 108.

nieczne jest wyważenie całego systemu. Z jednej strony musi on tworzyć bezpieczne warunki do ujawnienia 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 finansowych⁵.

Wychodząc z założenia, że regulacje prawne dotyczące zgłaszania naruszeń prawa z wykorzystaniem kanałów wewnętrznych organizacji ze swej istoty są korzystne dla przedsiębiorcy, podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania szczegółowe są pożądane. Przedmiotem analizy będą postanowienia dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii⁶ oraz projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, a także ocena, czy przedmiotowy projekt zapewnia prawidłową implementację dyrektywy. Jako podstawowe narzędzie badawcze zostanie wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna.

1. Cel dyrektywy i ustawy wdrożeniowej

Jednym z celów dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii jest stworzenie spójnych, obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich, zasad i procedur ochrony osób fizycznych przed odwetem prawnym, ekonomicznym i innym będącym konsekwencją zgłoszenia przez te osoby informacji na temat naruszeń prawa.

Zakresem dyrektywy 2019/1937 objęte są zgłoszenia naruszeń przepisów w wielu różnych dziedzinach, jak na przykład zamówieniach publicznych, zapobieganiu praniu pieniędzy, zdrowiu publicznym⁷. Jako uzasadnienie takiego szerokiego zakresu przedmiotowego dyrektywy wskazuje się dotychczas zaobserwowaną konieczność poprawy egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach, w których naruszenia mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu (pkt 84).

W Polsce implementacja dyrektywy 2019/1937 nastąpi nie w drodze nowelizacji obowiązujących ustaw, ale w odrębnej, kompleksowej ustawie. Przemawia za tym szeroki zakres koniecznych do wdrożenia rozwiązań oraz względy przejrzystości regulacji dotyczącej nowych instytucji prawnych. Od dłuższego czasu trwają prace nad projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa⁸. Celem tych prac ma być z pewnością zapewnienie zgodności przepisów krajowych z wymogami dyrektywy 2019/1937 w kwestii zapewnienia ochrony praw osób zgłaszających naruszenia.

5 *Ibidem*, s. 4.

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (tzw. dyrektywa o ochronie sygnalistów; *whistleblowing* z ang. zgłaszanie nieprawidłowości).

7 Wskazuje na to lista aktów prawnych UE objętych dyrektywą, ujęta w załączniku.

8 Projekt z dnia 12 lipca 2023 r. ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa.

W rezultacie pojawienie się odpowiedniej, krajowej regulacji ma również prowadzić do poprawy egzekwowania prawa w obszarach objętych zgłoszeniami. Ustawa ma uzupełnić także przepisy odnoszące się do już istniejących krajowych środków zgłaszania naruszeń wynikających z sektorowych aktów prawnych Unii Europejskiej.

2. Zgłoszenia wewnętrzne oraz kanały na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych

2.1. Pojęcie i rodzaje zgłoszeń

Na gruncie postanowień dyrektywy 2019/1937 pojęcie zgłoszenia jest definiowane jako ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń prawa. Prawodawca unijny wyróżnia zgłoszenia wewnętrzne oraz zewnętrzne. Pierwsze z nich polegają na przekazaniu informacji dotyczących naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze prywatnym lub publicznym, z kolei drugie – na przekazaniu tychże informacji właściwym organom⁹. Ponadto prawodawca unijny podkreśla, że „osobom dokonującym zgłoszenia zwykle przychodzi łatwiej dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych”¹⁰, eksponując istotną rolę zgłoszeń wewnętrznych na drodze do zrealizowania celu dyrektywy 2019/1937.

W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa przyjęto także podział zgłoszeń na wewnętrzne i zewnętrzne. W przypadku tych pierwszych informacja o naruszeniu prawa jest przekazywana podmiotowi prawnemu (podmiotowi prywatnemu albo podmiotowi publicznemu), z kolei przez zgłoszenie zewnętrzne rozumie się przekazanie tejże informacji organowi publicznemu¹¹. Sposób określenia zakresów znaczeniowych wyżej wymienionych pojęć nie budzi zastrzeżeń co do prawidłowego sposobu implementowania dyrektywy 2019/1937 w tym zakresie.

2.2. Podmioty oraz kontekst związany z pracą

W przypadku dokonywania zgłoszeń wewnętrznych istotna rola przypada następującym podmiotom: osobie dokonującej zgłoszenia, osobie pomagającej w zgłoszeniu¹², osobie, której zgłoszenie dotyczy, oraz organizacji, w ramach której dochodzi do naruszenia prawa i jest dokonywane zgłoszenie¹³.

9 Zob. art. 2 pkt 3–5 dyrektywy 2019/1937.

10 Zob. preambuła (33) dyrektywy 2019/1937.

11 Zob. art. 2 pkt 14–16 w zw. z pkt 10 projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa.

12 W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa wprowadza się także pojęcie osoby powiązanej ze zgłaszającym (art. 2 pkt 9).

13 Szerzej zob. A. Sobczyk, Postępowanie wewnętrzne w sprawie zgłoszonych naruszeń prawa na podstawie dyrektywy 2019/1937, (w:) K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga (red.), Między ideowością a pragmatyzmem –

W dyrektywie oraz projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa wskazuje się „na kontekst związany z pracą”, definiując przedmiotowe pojęcie¹⁴. Kontekst związany z pracą uwidacznia się na etapie naruszenia prawa, uzyskania informacji o naruszeniu, dokonywaniu zgłoszenia z wykorzystaniem kanałów i procedur wewnętrznych oraz zagrożenia działaniami odwetowymi. Z uwagi na to że w pełni uzasadnione należy uznać posługiwanie się pojęciami z zakresu prawa pracy oraz definicjami tychże pojęć, o ile przepisy regulujące problematykę zgłaszania naruszeń prawa nie wprowadzają odmiennych uregulowań. Dotyczy to w szczególności pojęć: pracownika, pracodawcy, stosunku pracy oraz zakładu pracy. Kluczowe jest jednak to, aby sięgać do uniwersalnych (sformułowanych na potrzeby całego systemu prawa pracy) definicji, nie zaś – do tych, które są przyjmowane na potrzeby określonego aktu prawnego. Uwypuklenia wymaga także kwestia, że zarówno na gruncie postanowień dyrektywy, jak i w projekcie ustawy procedowanym przez polskiego ustawodawcę kontekst związany z pracą jest rozumiany szeroko, nie ogranicza się on wyłącznie do wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Ponadto wykonywana praca nie musi być świadczona na rzecz określonego podmiotu zatrudniającego ani mieć charakteru zarobkowego¹⁵.

3. Obowiązki przedsiębiorcy

3.1. Obowiązki w zakresie opracowania i wdrażania wewnątrzzakładowej procedury zgłaszania naruszeń prawa oraz współdziałania z partnerami społecznymi

Przepis art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 stanowi, że państwa członkowskie mają zapewniać, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe. W kolejnych ustępach prawodawca unijny formuluje dość szczegółowe wytyczne w odniesieniu do kanałów i procedur na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i postępowania następczego oraz podmiotów, które na podstawie przepisów prawa krajowego powinny zostać zobowiązane do ustanawiania tychże kanałów i procedur. Za istotną wytyczną dla ustawodawcy krajowego podejmującego działania mające na celu wdrożenie dyrektywy 2019/1937 należy uznać dokonywanie odpowiedniej oceny ryzyka wystąpienia naruszeń prawa, uwzględniające charakter działalności podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka. Biorąc pod

tworzenie wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, Warszawa 2022, s. 651–653.

14 Art. 5 pkt 9 dyrektywy 2019/1937 oraz art. 2 pkt 5 w projekcie ustawy o zgłaszaniu naruszeń prawa.

15 Art. 4 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 oraz art. 4 w projekcie ustawy o zgłaszaniu naruszeń prawa.

uwagę te okoliczności, ustawodawca krajowy może zobowiązać do ustanowienia kanałów i procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych także podmioty, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników¹⁶.

Zgodnie z art. 23 projektu ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. przepisy rozdziału 3: Zgłoszenia wewnętrzne stosuje się do podmiotu prawnego, na rzecz którego wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób (ust. 1). Próg 50 osób nie ma zastosowania do podmiotu prawnego wykonującego 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 części I B i II załącznika do dyrektywy 2019/1937. W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa posłużono się pojęciem osoby wykonującej lub świadczącej pracę na rzecz podmiotu prawa. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie to ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, szerszy niż pojęcie pracownika w art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do którego odwołuje się prawodawca unijny w dyrektywie 2019/1937.

Próg osób wykonujących lub świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego, określony w projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, jest zgodny z postanowieniami dyrektywy 2019/1937. Pozytywnie należy ocenić także brzmienie ust. 2 art. 23 projektu ustawy z dnia 12 lipca 2023 r., który nakłada obowiązki w zakresie ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań następczych na podmioty prawne, na rzecz których wykonuje lub świadczy pracę mniej niż 50 osób, uwzględniając charakter działalności tych podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka naruszeń prawa.

W art. 24 i n. projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa określono wymogi dotyczące ustalania, zakresu przedmiotowego, wejścia oraz wdrażania wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań naprawczych. W sposób wyraźny został sformułowany obowiązek przeprowadzenia konsultacji z przedstawicielami pracowników, z zakładową organizacją związkową (zakładowymi organizacjami związkowymi) albo z przedstawicielami osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego, jeżeli w tym podmiocie nie działa zakładowa organizacja związkowa. Wydaje się, że uregulowania dotyczące konsultacji wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań naprawczych mogłyby zostać uszczegółowione. Ponadto w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 wskazuje się, że do ustanowienia kanałów i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych dochodzi „po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi”. W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa pominięto konieczność osiągnięcia porozumienia z partnerami społecznymi, umniejszając tym samym ich rolę w zakresie usta-

16 Zob. art. 8 ust. 7 dyrektywy 2019/1937.

lania procedury. Tego rodzaju rozwiązanie może budzić uzasadnione zastrzeżenia co do prawidłowej transpozycji postanowień dyrektywy do porządku prawa polskiego.

Do kategorii podmiotów prawa zobowiązanych do ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań naprawczych należą przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁷, *de lege lata* – zatrudniający co najmniej 50 pracowników w rozumieniu art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a po wejściu w życie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa – na rzecz którego wykonuje lub świadczy pracę co najmniej 50 osób.

3.2. Obowiązki w zakresie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa

W literaturze przedmiotu, wskazując na genezę przyjęcia 2019/1937, podkreśla się, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa jest niespójna. Zauważa się ponadto, że kwestie kulturowe, społeczne i polityczne były przeszkodą dla większości tych krajów w przyjęciu kompleksowych uregulowań w przedmiocie zgłaszania naruszeń prawa¹⁸. Model ochrony przyjęty w dyrektywie 2019/1937 opiera się na dwóch zasadniczych modułach, tj. ochronie osoby dokonującej zgłoszenia naruszenia prawa przed działaniami odwetowymi oraz zapewnieniu jej środków wsparcia¹⁹. Możliwość skorzystania z instrumentów prawnej ochrony jest uzależniona od spełnienia określonych warunków, które powinny być konkretyzowane w przepisach prawa krajowego²⁰.

W projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (w jej rozdziale 2) przewidziano środki ochrony prawnej przysługujące osobie zgłaszającej naruszenie prawa. Z kolei warunki skorzystania z tychże środków zostały określone w art. 6 tejże ustawy, w myśl którego: „Zgłaszający podlega ochronie prawnej określonej w przepisach rozdziału 2, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia informacja jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że taka informacja stanowi informację o naruszeniu prawa”. Z uwagi na posłużenie się koniunkcją konieczne jest spełnienie dwóch warunków: po pierwsze – przekonanie o prawdziwości informacji w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego,

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221.

18 Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony whistleblowerów (sygnalistów)*, Warszawa 2022, Legalis.

19 Szerzej zob. H. Szewczyk, *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 2, s. 7 i n.*; M. Grzywaczewska-Łuczowska, (w:) B. Rodak (red.), *Ochrona sygnalistów i postępowanie w sprawach zgłaszania naruszeń prawa. Komentarz praktyczny, procedury, wzory, orzecznictwo*, Warszawa 2023, s. 84 i n.

20 Szerzej zob. H. Szewczyk, *Prawne pojęcie whistleblowingu w przedsiębiorstwie w świetle projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 6, s. 36–38.*

po drugie – przekonanie, że jest to informacja o naruszeniu prawa w rozumieniu przepisów ustawy. Zaproponowane rozwiązanie jest krytycznie oceniane, w szczególności z uwagi na wprowadzenie elementu ocennego, trudnego do weryfikacji zarówno dla zgłaszającego, jak i dla podmiotu odbierającego zgłoszenie²¹.

Przedsiębiorca, który był zobowiązany do ustalania wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań naprawczych, powinien zapewnić osobom zgłaszającym naruszenia prawa środki ochrony wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących oraz z treści procedury, która weszła w życie.

3.3. Obowiązki w zakresie przeprowadzania postępowania wewnętrznego

Procedura postępowania wyjaśniającego, w tym podejmowania działań naprawczych, jest instytucją znaną pracodawcom w ramach systemu zarządzania zgodnością w organizacji (*compliance management system*)²². System ten ma na celu z jednej strony zmniejszenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, a z drugiej strony rozwiązanie sytuacji kryzysowych. Oparty jest on przede wszystkim na praktykach wypracowanych w zakładzie pracy i ujętych w wewnętrznych aktach obowiązujących u danego pracodawcy.

Jak słusznie zauważono w literaturze, obowiązek ustanowienia kanałów przyjmowania zgłoszeń, o którym mowa w art. 8 dyrektywy 2019/1937, nakłada na podmiot obowiązek zapewnienia ich efektywnego działania²³. W ramach wewnętrznego postępowania wspomniany wyżej podmiot prawny powinien określić sposób, w jaki pozyskiwane są informacje o potencjalnych naruszeniach przepisów prawa, regulacji wewnętrznych lub zasad etycznych²⁴. W tym zakresie przewidziano w art. 26 projektu ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. dosyć rozbudowaną regulację odnoszącą się do sposobów przekazywania zgłoszeń ustnie (telefonicznie lub podczas bezpośredniego spotkania) oraz pisemnie (zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej). Obowiązkiem podmiotu prawnego jest również określenie samego trybu postępowania wewnętrznego.

Obowiązek podmiotu prawnego stanowi też określenie podmiotu upoważnionego do przyjęcia zgłoszenia i podejmowania działań następczych. Jak wynika z art. 25 ust. 1 i ust. 3 omawianego projektu ustawy, nie muszą to być te same podmioty.

21 P. Szewiola, Ograniczona ochrona sygnalistów, „Rzeczpospolita” z 12.01.2023 r., Legalis.

22 D. Tokarczyk, Whistleblowing i wewnętrzne postępowania wyjaśniające, Warszawa 2020, s. 11; K. Barszczewska, M. Kibil, P. Żyłka (red.), HR Compliance. Skuteczne wykrywanie nadużyć i zachowań niepożądanych, Warszawa 2022.

23 A. Sobczyk, Rozkład zadań i kompetencji w postępowaniach wewnętrznych uregulowanych w Dyrektywie 2019/1937, (w:) A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Tomanek (red.), Pro opere perfecto gratias agimus: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2022, s. 348.

24 D. Tokarczyk, Whistleblowing..., *op. cit.*, s. 26.

Poważne wątpliwości nasuwa określenie, czy podmiotem tym może być pracodawca. Kontrowersje w tym zakresie wywołuje treść projektowanej regulacji. Z brzmienia art. 25 ust. 3 wynika, że sam pracodawca nie może dokonywać działań następczych, ponieważ działania te podejmuje „bezpłatna wewnętrzna jednostka lub osoba”. Z kolei na etapie zgłaszania nieprawidłowości może działać wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba, wobec których w projekcie nie przewiduje się wymogu bezstronności (art. 25 ust. 1). Mogłoby to sugerować, że zgłoszenie nieprawidłowości może być skierowane do samego pracodawcy. Tyle tylko, że projektowany art. 25 ust. 1 wskazuje jednak na „wewnętrzną jednostkę lub osobę w strukturze organizacyjnej podmiotu prawnego” jako uprawnione do przyjmowania zgłoszenia. Niejasne jest zatem, kto może być podmiotem przyjmującym zgłoszenie, skoro nie musi on spełniać warunku bezstronności. W literaturze prawa słusznie krytycznie oceniono tezę, w myśl której treść tych przepisów zdaje się sugerować, że podmiotem przyjmującym zgłoszenie mógłby być dyrektor danego podmiotu prawnego²⁵.

Na początku wyznaczony podmiot ma obowiązek przeprowadzić postępowanie sprawdzające, podczas którego dokonuje on pierwotnej weryfikacji zgłoszenia, ustala prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości oraz decyduje, w jakiej formie i przez kogo powinno być przeprowadzone dalsze postępowanie. Celem tego wstępnego etapu postępowania jest ustalenie, czy nie występują przesłanki wskazujące na niecelowość albo niemożność prowadzenia kolejnych czynności następczych.

Podmiot ten prowadzi dalszą komunikację ze zgłaszającym. Kończące postępowanie sprawdzające potwierdzenie zgłaszającemu przyjęcia zgłoszenia powinno zasadniczo nastąpić w ciągu 7 dni od dnia jego otrzymania.

Następnie powinny zostać podjęte, z należytą starannością, kolejne działania następcze. W omawianym projekcie ustawy o sygnalistach wskazuje się, że działania następcze mają obejmować działania podjęte w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia, takie jak np. postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia. Treść projektowanej regulacji odpowiada definicji „działań następczych” zawartej w dyrektywie 2019/1937 (art. 5 pkt 12, motyw 57). Z kolei z literatury wynika, że działania następcze polegają na obowiązkowym przeprowadzeniu szeregu czynności dowodowych i sporządzeniu raportu końcowego²⁶. Istotne dla prawidłowego przeprowadzenia tego postępowania jest przygotowanie już w jego fazie początkowej planu i harmonogramu podejmowania poszczególnych czynności.

Całe postępowanie powinno zamknąć się w ciągu 3 miesięcy, o czym również powinno poinformować się zgłaszającego, przekazując mu informację zwrotną.

25 A. Sobczyk, Rozkład..., *op. cit.*, s. 350.

26 D. Tokarczyk, Whistleblowing..., *op. cit.*, s. 53.

Podmiot prawny powinien również określić system zachęt do korzystania z procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz podać zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych.

3.4. Obowiązki w zakresie udzielania informacji

Jednym z podstawowych obowiązków w ramach postępowania wewnętrznego jest ocena, czy informacje zawarte w zgłoszeniu powinny być przedmiotem tego postępowania.

W związku z tym, że w danym podmiocie prawnym możemy mieć wiele procedur z zakresu *compliance*, pojawia się pytanie, jak powinien postąpić organ lub osoba, jeżeli zgłaszane naruszenia dotyczą na przykład mobbingu. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy organ lub osoba mogą odmówić przyjęcia takiego zgłoszenia. Na podstawie analizy projektu z dnia 12 lipca 2023 r. ustawy o sygnalistach wydaje się, że nie można odmówić przyjęcia zgłoszenia. Może o tym na przykład świadczyć treść art. 8 ust. 4 tego projektu, w myśl którego podmiot prawny lub organ publiczny, po otrzymaniu zgłoszenia, przetwarza dane osobowe w zakresie niezbędnym do przyjęcia zgłoszenia lub podjęcia ewentualnego działania następczego. Po pierwsze, z projektowanej regulacji wynika, że przy każdym zgłoszeniu podstawowym obowiązkiem jest minimalizowanie zakresu przetwarzania danych osobowych, aby niepotrzebnie nie narażać osoby zgłaszającej. Po drugie, treść projektowanego przepisu wprowadza wyraźne oddzielenie etapu przyjmowania zgłoszeń od etapu działań następczych. Tylko w przypadku działań następczych przewiduje się ich „ewentualny charakter”, co sugeruje możliwość rezygnacji jedynie z tych działań.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza treści dyrektywy 2019/1937. Dodatkowo prawodawca unijny w motywie 57 wskazuje, że „skierowanie sprawy do innych kanałów lub procedur w przypadku zgłoszeń dotyczących jedynie praw indywidualnych osoby dokonującej zgłoszenia zakończenie procedury z powodu wystarczających dowodów lub z innych powodów” mieści się dopiero w działaniach następczych. Zauważyć należy, że w omawianym projekcie brakuje wyraźnego przyznania kompetencji do skierowania sprawy do innych kanałów lub procedur. Nie odniesiono się również – co należy uznać za wadliwe – do konieczności wyrażenia zgody przez osobę zainteresowaną takim przekazaniem zgłoszenia.

4. Ochrona interesu przedsiębiorcy w postępowaniu w sprawie zgłoszenia naruszenia prawa (zgłoszenia wewnętrzne)

4.1. Ochrona informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa

Wśród przepisów Unii Europejskiej harmonizujących krajowe prawa dotyczące ochrony przed bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem tajemnic przedsiębiorstwa należy wskazać dyrektywę Parlamentu Europejskiego

i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych przed ich bezprawnym pozyskaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem²⁷. Dyrektywa zobowiązuje kraje członkowskie do wprowadzenia środków naprawienia szkody w drodze cywilnoprawnej w przypadku bezprawnego pozyskiwania, wykorzystywania lub ujawniania tajemnicy przedsiębiorstwa.

W związku z powyższą regulacją pojawia się kwestia relacji między dyrektywą 2016/943 a dyrektywą 2019/1937 dotyczącą ochrony sygnalistów. Pierwszy z wymienionych aktów koncentruje się bowiem na ochronie przedsiębiorstwa, drugi zaś na ochronie sygnalistów. Prawodawca unijny dostrzega potencjalne problemy, jakie mogą zaistnieć na gruncie stosowania obu aktów, i zmierza do tego, aby obie dyrektywy się uzupełniały.

W tym celu obie dyrektywy przyjmują prymat „interesu publicznego” oraz „interesu społecznego” nad indywidualnym interesem przedsiębiorcy (motyw 1 dyrektywy 2019/1937; art. 5 lit. b dyrektywy 2016/943). W konsekwencji prawo unijne dopuszcza objęcie ochroną osoby ujawniające tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełniają one warunki ustanowione w dyrektywie 2019/1937.

Warunki zwalniające od odpowiedzialności osoby ujawniające informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa wymienione zostały w kilku przepisach dyrektywy 2019/1937 (np. w motywach 91 i 98 dyrektywy). Z treści tych regulacji wynika, że według prawa unijnego istotnymi warunkami zwalniającymi z odpowiedzialności (między innymi cywilnej) za ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa są: a) pozyskanie informacji w kontekście związanym z pracą, b) dostarczenie takich informacji jako niezbędne w celu ujawnienia naruszenia objętego zakresem przedmiotowym dyrektywy 2019/1937.

W projekcie z dnia 12 lipca 2023 r. ustawy o sygnalistach znalazły się również przepisy dotyczące naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa i ujawniania informacji poufnych. Z art. 16 wskazanego projektu wynika, że dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej lub odpowiedzialności za szkodę, z tytułu naruszenia praw innych osób lub obowiązków określonych w przepisach prawa, w szczególności w przedmiocie zniesławienia, naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, przepisów o ochronie danych osobowych oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa, pod warunkiem że zgłaszający miał uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. Zwolnienie od odpowiedzialności nie dotyczy jednak ujawnienia informacji wyraźnie wymienionych przez ustawodawcę²⁸.

27 Dz. Urz. UE L 157 z 15.06.2016 r., s. 1.

28 W art. 5 projektu wskazano, że nie jest chronione ujawnienie informacji objętych: przepisami o ochronie informacji niejawnych, tajemnicą związaną z wykonywaniem zawodów prawniczych

Z treści cytowanego wyżej projektowanego przepisu wynika, że warunkiem objęcia zgłaszającego ochroną jest okoliczność posiadania uzasadnionych podstaw, aby sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. Wydaje się, że objęcie ochroną sygnalisty w przypadkach ujawnienia wspomnianych informacji opiera się na nieco inaczej sformułowanym warunku niż w dyrektywie 2019/1937. Treść projektu zdaje się sugerować, że ochroną objęci są sygnaliści zasadnie uważający, że samo skorzystanie z trybu zgłoszenia lub ujawnienia publicznego było niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa. W literaturze słusznie podkreśla się, że taki sposób uregulowania warunku objęcia ochroną jest niezgodny z postanowieniami dyrektywy 2019/1937²⁹. Z dyrektywy wynika bowiem, że ochroną objęci są sygnaliści, gdy zasadnie uważają, że ujawnienie konkretnych informacji (np. będących naruszeniem tajemnicy przedsiębiorcy) było konieczne do zgłoszenia.

W praktyce powyższe uregulowania prowadzą do wniosku, że według polskiego projektu sygnalista miałby wziąć pod uwagę to, czy w ogóle zgłaszać, ujawniać naruszenie, a nie to, czy przy zgłaszaniu nie powinien ograniczyć zgłoszenia do przekazania pewnych określonych informacji, a z przekazania innych informacji zrezygnować z uwagi na to, że są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa i ich ujawnienie nie jest konieczne.

Drugą przesłanką zwolnienia z odpowiedzialności za ujawnienie naruszeń, która została wyraźnie ujęta w przepisach dyrektywy 2019/1937, jest pozyskanie określonych informacji w kontekście związanym z pracą. W myśl art. 5 pkt 9 tej dyrektywy kontekst związany z pracą oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – osoby uzyskują informacje na temat naruszeń i mogłyby doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji. Na gruncie dyrektywy pojęcie to pojmowane jest szeroko, o czym świadczy zakres podmiotowy stosowania środków ochrony osób. Systemem ochrony objęci są nie tylko pracownicy, ale także między innymi byli pracownicy, kandydaci do pracy, osoby prowadzące działalność na własny rachunek, akcjonariusze, wspólnicy, wolontariusze, stażyści. Projekt polskiej ustawy w tym zakresie wprowadza równie szerokie, jak się wydaje, rozumienie sformułowania „kontekst związany z pracą”, ponieważ rozumie się przez to również informacje uzyskane w związku z pełnieniem funkcji lub służby w podmiocie prawnym (art. 2 ust. 5).

i medycznych, tajemnicą narady sędziowskiej, postępowaniem karnym – w zakresie tajemnicy postępowania przygotowawczego i tajemnicy rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności. Ustawy nie stosuje się także do naruszeń prawa w zakresie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Podobne wyłączenia przewiduje art. 3 dyrektywy 2019/1937.

29 M. Modro, Sygnalista a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa i informacji poufnych, <https://sygnalista.blog>.

Na tle regulacji zawartej zarówno w dyrektywie, jak i w projekcie ustawy pojawia się wątpliwość, czy ochroną przed odpowiedzialnością w związku z naruszeniem tajemnicy przedsiębiorstwa są objęte także osoby zgłaszające naruszenia poza kontekstem związanym z pracą. Wydaje się bowiem, że takie osoby powinny mieć możliwość powołania się, w razie zgłoszenia naruszenia, na przepisy dotyczące ochrony sygnalisty. Uniemożliwienie tym osobom powołania się na wyżej wskazane przepisy prawdopodobnie skutecznie zniechęcałoby je do ujawniania nieprawidłowości. W takim przypadku podstawą ochrony interesu przedsiębiorcy jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, informacje będące przedmiotem ujawnienia powinny być niezbędne do wskazania naruszenia. Po drugie, informacje te nie mogą dotyczyć zagadnień wyłączonych spod zakresu ochrony (między innymi tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodów prawnych, medycznych, tajemnicy narady sędziowskiej). Ostatni z warunków dobrze obrazuje postanowienie z dnia 21 maja 2019 r. Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która uznała, że radcy prawnemu nie przystoi informować o nieprawidłowościach u swojego mocodawcy, bo jest to naruszenie godności zawodu³⁰. Stwierdzono, że obwiniona prawniczka nie działała w interesie publicznym, ale swoim własnym. Skopiowała bowiem ona niejawnie dokumenty objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, aby użyć ich w celach prywatnych, a nie publicznych. Mocodawca nie był bowiem podmiotem publicznym.

4.2. Ochrona dobrego imienia przedsiębiorcy

Sygnalizowanie nieprawidłowości jest ściśle związane z realizacją wolności wyrażania opinii. Wolność ta wynika zarówno z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 10), jak i z Konstytucji RP, w której mowa jest o wolności wypowiedzi (art. 54). Na gruncie art. 10 wspomnianej wyżej konwencji wypowiedział się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), wspominając o wolności rozpowszechniania informacji. Zgodnie z orzecznictwem ETPC w wolności rozpowszechniania informacji mieści się także sygnalizowanie nieprawidłowości³¹. Artykuł 10 ust. 2 wspomnianej konwencji wskazuje, iż korzystanie z tej wolności może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę, a które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym, m.in. z uwagi na ochronę dobrego imienia i praw innych osób.

Wynika stąd, że prawo osób do sygnalizowania nieprawidłowości powinno być analizowane również w kontekście nienaruszania dobrego imienia przedsiębiorcy. Powstaje pytanie, czy w procedurze sygnalizowania zmienia się zakres ochrony dobrego imienia przedsiębiorcy.

30 II DSI 66/18.

31 Szerzej A. Pietruszka, Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 119.

Warto zauważyć, że sygnalista może odpowiadać za zniesławienie przedsiębiorcy (art. 212 k.k.³²) oraz naruszenie dóbr osobistych (art. 23 k.c., art. 24 k.c. w związku z art. 300 k.p.³³). Szczegółowa charakterystyka obu tych naruszeń nie wydaje się w tym miejscu pożądana.

Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na ograniczenie swobody wyrażania opinii w postaci niedozwolonej krytyki pracodawcy. Formy dozwolonej krytyki pracodawcy i jej granice określone zostały w bogatym orzecznictwie³⁴. Dla przykładu, w jednym z orzeczeń Sąd stwierdził, że przekonanie pracownika o uprawnieniu do uzasadnionej krytyki i związane z tym jego nieprawdziwe wypowiedzi, godzące w dobra osobiste pracodawcy, cechują się bezprawnością (SA we Wrocławiu w niepublikowanym wyroku z dnia 16 września 2010 r.³⁵). Wystosowanie pisma krytykującego pracodawcę do przedsiębiorstwa, od którego jest on zależny, zawierającego nieprawdziwe dane o negatywnych praktykach pracodawcy, a które to pismo spowodowało reakcję adresata polegającą na wdrożeniu procedury sprawdzającej i żądaniu od pracodawcy wyjaśnień – stanowi naruszenie dóbr osobistych pracodawcy, jego dobrego imienia i reputacji nawet wówczas, gdy pracownik działał w przekonaniu (wszak mylnym) o korzystaniu z prawa do krytyki. Nie będzie z kolei uzasadniać odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych pracodawcy krytyka wyrażona w skargach, jeżeli zawierają one konkretne i merytoryczne informacje świadczące o złej organizacji pracy, a ponadto nie są obraźliwe z uwagi na ich formę (tak Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 16 lutego 2011 r.³⁶).

Powyższe wskazuje, że odpowiedzialność sygnalisty za naruszenie dobrego imienia przedsiębiorcy może być wyłączona. Potwierdza to także treść art. 16 projektu ustawy o sygnalistach z dnia 12 lipca 2023 r. Jednak przy ocenie zakresu ochrony dobrego imienia przedsiębiorcy istotne są okoliczności, w których dochodzi do jego naruszenia i które należy wziąć pod uwagę przy ocenie działań sygnalisty. W każdym przypadku to sąd będzie dokonywał oceny, w jakim stopniu należy ograniczyć swobodę wypowiedzi sygnalisty w celu ochrony dobrego imienia przedsiębiorcy.

32 Z art. 212 k.k. wynika, że zniesławienie polega na pomawianiu o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności. Krytycznie o tej instytucji zob. M. Klinowski, Sygnaliści zewnętrzni a odpowiedzialność za zniesławienie, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6, s. 7 i n.

33 Na mocy art. 43 k.c. przepisy te stosuje się także odpowiednio do pracodawców będących osobami prawnymi.

34 Szerzej m.in. M. Bosak-Sójka, Granice dopuszczalnej krytyki pracodawcy, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, sectio G, vol. LXV, s. 59 i n.

35 III A Pa 38/10, niepubl.

36 I A Ca 21/11, niepubl.

4.3. Ochrona interesów i praw majątkowych przedsiębiorcy

W myśl art. 23 ust. 2 dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie wprowadzają przepisy przewidujące skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje dla osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji³⁷. Państwa członkowskie wprowadzają również przepisy przewidujące, zgodnie z prawem krajowym, środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Sankcje wprowadzone przez państwa członkowskie powinny zatem pełnić funkcje: prewencyjną, represyjną oraz kompensacyjną. Ponadto nie mogą one po przestać na wprowadzeniu sankcji karnych w stosunku do osób dokonujących zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Prawodawca unijny wskazuje *expressis verbis* na potrzebę naprawienia szkody wyrządzonej tymże zachowaniem. Nie konkretyzuje on, czy w danym przypadku chodzi wyłącznie o naprawienie szkody w mieniu czy też zarówno szkody w mieniu, jak i na osobie, w tym szkody majątkowej i niemajątkowej.

W art. 58 projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa przewidziano sankcje karne w stosunku do osoby, która wiedząc, że informacja o naruszeniu prawa jest nieprawdziwa, dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Z kolei w art. 15 tegoż projektu znalazły się rozwiązania dotyczące środków odszkodowawczych. Przepis ten stanowi, że osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia nieprawdziwych informacji przez zgłaszającego, ma prawo do odszkodowania od zgłaszającego, który dokonał świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, w wysokości co najmniej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w dniu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Wydaje się, że przedmiotowy przepis powinien być postrzegany jako samodzielna podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej. Podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody jest zgłaszający, który dokonał świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji nieprawdziwych, z kolei podmiotem uprawnionym do wystąpienia z roszczeniem – osoba, której dotyczy zgłoszenie, w tym osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną³⁸ i która poniosła szkodę. W art. 15 projektu ustawy określono minimalną wysokość odszkodowania: przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, obowiązujące w dniu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Odszkodowanie w tej wysokości będzie przysługiwało niezależnie od tego, jaki był rozmiar szkody poniesionej przez osobę, której dotyczyło zgłoszenie. Prowadzi to do wniosku, że od-

37 Szerzej zob. W. Jasiński, *Zgłaszanie naruszeń prawa w Polsce. Ujęcie praktyczne*, Warszawa 2022, s. 135 i n.

38 Zob. art. 15 w zw. z art. 2 pkt 7 w projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa.

szkodowanie przysługujące na podstawie art. 15 projektowanej ustawy będzie pełniło nie tylko funkcję kompensacyjną, ale również funkcję represyjną i prewencyjną. Wydaje się, że mankamentem projektowanego art. 15 jest brak w nim ogólnego odesłania, że w zakresie nieuregulowanym znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Wprowadzenie tego rodzaju postanowienia nie pozostawiałoby wątpliwości co do sposobu rozumienia pojęcia odszkodowania na gruncie tego przepisu, a ponadto ułatwiałoby prawidłowe odkodowanie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej oraz ustalenie terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

Na podstawie art. 15 projektowanej ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z roszczeniem o odszkodowanie będzie mógł wystąpić w szczególności przedsiębiorca, którego dotyczyło zgłoszenie, jeżeli poniósł on szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji przez zgłaszającego. W przypadku zgłoszenia wewnętrznego szkoda, którą poniesie przedsiębiorca, będzie z reguły obejmowała koszty związane z podjęciem działań następczych w związku z dokonaniem zgłoszeniem. Będą one zróżnicowane w zależności od tego, na jakim etapie i w jaki sposób ustalono, że zgłoszenie obejmowało nieprawdziwe informacje.

Wnioski

1. Regulacje prawne dotyczące procedury zgłaszania naruszeń prawa z wykorzystaniem kanałów wewnętrznych organizacji ze swej istoty mają służyć ochronie nie tylko interesu publicznego, ale również interesu przedsiębiorcy.

2. Prawodawca musi w wystarczającym stopniu dostrzegać interes przedsiębiorcy, wprowadzając rozwiązania prawne, które będą go w wystarczającym stopniu chroniły. Uregulowania dotyczące zgłaszania naruszeń prawa, w szczególności procedury zgłoszeń wewnętrznych, nie mogą się ograniczać wyłącznie do wprowadzania instrumentów ochrony prawnej sygnalisty.

3. Przedsiębiorca nie może być w sposób nadmierny obciążony obowiązkami natury organizacyjnej i finansowej w związku z wdrażaniem wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń prawa. Musi dostrzegać realne korzyści płynące z należytego realizowania ciążących na nim obowiązków. Ponadto należy zapewnić mu ochronę przed zgłoszeniami naruszającymi zasady współżycia społecznego czy też porządek prawny.

4. Regulacje prawne dotyczące zgłaszania naruszeń prawa, a w szczególności zgłoszeń wewnętrznych, powinny zapewniać ochronę zarówno sygnaliście, jak i przedsiębiorcy. Wydaje się, że prawidłowe zbalansowanie interesów sygnalisty oraz przedsiębiorcy będzie intensyfikowało ich działania na rzecz interesu publicznego.

5. Proponowane w projekcie z dnia 12 lipca 2023 r. rozwiązania wywołują szereg wątpliwości dotyczących prawidłowej implementacji dyrektywy 2019/1937 oraz

należytej ochrony interesu przedsiębiorcy, który będzie zaangażowany w wewnątrz-zakładowe procedury zgłaszania naruszeń prawa.

6. Określając warunki objęcia ochroną prawną osób zgłaszających naruszenia prawa w projekcie ustawy z dnia 12 lipca 2023 r., wprowadzono element ocenny, który jest trudny do weryfikacji zarówno dla zgłaszającego, jak i dla podmiotu odbierającego zgłoszenie. Za taki element można uznać posiadanie rozeznania, czy informacja będąca przedmiotem zgłoszenia jest informacją o naruszeniu prawa w rozumieniu przepisów ustawy.

7. Udział partnerów społecznych w ustalaniu wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań naprawczych w projekcie ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. został ograniczony do konsultacji, gdy w dyrektywie 2019/1937 mowa jest o ustalaniu tejże procedury „po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi”.

8. Treść projektu ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. w zakresie odpowiedzialności za naruszenie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa wywołuje wątpliwości co do zgodności z dyrektywą 2019/1937. W projekcie polskiej ustawy nie podkreśla się obowiązku sygnalisty selekcji zgłaszanych informacji. Inaczej stanowi dyrektywa, według której sygnalista powinien ograniczyć się do przekazania tylko koniecznych informacji, a zrezygnować z tych, które dotyczą ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

9. Odpowiedzialność sygnalisty za naruszenie dobrego imienia przedsiębiorcy może być wyłączona. Przy ocenie zakresu ochrony dobrego imienia przedsiębiorcy sądy biorą pod uwagę okoliczności, w których dochodzi do jego naruszenia przez sygnalistę.

BIBLIOGRAFIA

- Barszczewska K., Kibil M., Żyłka P. (red.), HR Compliance. Skuteczne wykrywanie nadużyć i zachowań niepożądanych, Warszawa 2022.
- Bosak-Sójka M., Granice dopuszczalnej krytyki pracodawcy, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, sectio G, vol. LXV.
- Callahan E.S., Dworkin T.M., The state of state whistleblower protection, „American Business Law Journal” 2000, vol. 38.
- Dworkin T.M., Baucus M.S., Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes, „Journal of Business Ethics” 1998, vol. 17.
- Grzywaczewska-Łuczowska M., (w:) B. Rodak (red.), Ochrona sygnalistów i postępowanie w sprawach zgłaszania naruszeń prawa. Komentarz praktyczny, procedury, wzory, orzecznictwo, Warszawa 2023.
- Jasiński W., Zgłaszanie naruszeń prawa w Polsce. Ujęcie praktyczne, Warszawa 2022.
- Kobroń-Gąsiorowska Ł., Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty), Warszawa 2022, Legalis.
- Kun-Buczko M., People Who Could Not Keep Silent: The Founding Fathers of Whistleblowing, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, z. 2.

- Meng Pei Tan, Ong Seng Fook, Comparative analysis of whistleblower protection legislations in England, USA and Malaysia, „African Journal of Business Management” 2011, vol. 5
- Milczarek E., Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 2.
- Modro M., Sygnalista, a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa i informacji poufnych, <https://sygnalista.blog>.
- Olesen T., The birth of an action repertoire: on the origins of the concept of whistleblowing, „Journal of Business Ethics” 2022, vol. 179.
- Ożóg M., Sygnalizacja naruszeń prawa a zasada praworządności w dziejach prawa polskiego – zarys problematyki, (w:) B. Baran, M. Ożóg (red.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące zgłaszających nieprawidłowości, Warszawa 2021.
- Pietruszka A., Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Sobczyk A., Rozkład zadań i kompetencji w postępowaniach wewnętrznych uregulowanych w Dyrektywie 2019/1937, (w:) A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Tomanek (red.), Pro opere perfecto gratias agimus: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2022.
- Sobczyk A., Postępowanie wewnętrzne w sprawie zgłoszonych naruszeń prawa na podstawie dyrektywy 2019/1937, (w:) K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga (red.), Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, Warszawa 2022.
- Szewczyk H., Prawne pojęcie whistleblowingu w przedsiębiorstwie w świetle projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, z. 6.
- Szewczyk, Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, z. 2.
- Szewczyk H., *Whistleblowing*. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Warszawa 2020.
- Szewioła P., Ograniczona ochrona sygnalistów, Rzeczpospolita z 12.01.2023 r., Legalis.
- Świątkowski A.M., Sygnalizacja (whistleblowing) a prawo pracy, „Przegląd Sądowy” 2015, z. 5.
- Tokarczyk D., Whistleblowing i wewnętrzne postępowania wyjaśniające, Warszawa 2020.
- Vandekerckhove W., Phillips A., Whistleblowing as a protracted process. A study of UK whistleblower journeys, „Journal of Business Ethics” 2019, vol. 159.
- Whitake L. Paige, The Whistleblower Protection Act: an overview, „Law and Law Enforcement Issues” 2007, vol. 213.
- Wujczyk M., Podstawy whistleblowingu w polskim prawie pracy, „Przegląd Sądowy” 2014, z. 6.