

Karina Jankowska

Lawyer at Dispute Resolution Department

Hogan Lovells (Warszawa) LLP (Spółka partnerska)

Oddział w Polsce

karina.jankowska@hoganlovells.com

Zmiany w polskim ustawodawstwie związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/193 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹

Streszczenie: Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, który ma na celu wdrożenie dyrektywy unijnej dotyczącej tzw. sygnalistów, wprowadzi liczne zmiany do polskiego porządku prawnego, a także nałoży nowe obowiązki na pracodawców i instytucje prawne. Artykuł wyjaśnia zagadnienie implementacji tytułowej dyrektywy oraz omawia kluczowe kwestie związane z ochroną osób zgłaszających naruszenia prawa. W pierwszej kolejności opisane zostały wątpliwości wynikające z zasady bezpośredniego stosowania prawa unijnego na tle wprowadzania rodzimej regulacji. Następnie przedstawiono postać sygnalisty, jego status, ochronę i uprawnienia. W dalszej części przedstawione zostały możliwe procedury zgłoszeniowe, a także sankcje karne, które przewiduje projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie zmian, jakie wprowadzi wejście w życie ostatecznej wersji ustawy.

Słowa kluczowe: sygnaliści, whistleblower, ochrona osób zgłaszających naruszenie prawa UE, naruszanie prawa, zgłaszanie naruszeń prawa, Dyrektywa 2019/1937, projekty ustaw, procedury zgłoszeniowe

Wprowadzenie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, a także nasz „rodowity” projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 4 lipca 2022 r., który ma na celu jej implementację do polskiego porządku prawnego, wywołują niemałe dyskusje zarówno wśród mniejszych przedsiębiorców, jak i w dużych instytucjach publicznych.

Projekt ustawy stanowi pierwszą, kompleksową regulację poświęconą ochronie praw osób zgłaszających naruszenia prawa, a tym samym kreuje nową rzeczywistość, w której na pracodawców czekają wyzwania związane z wdrożeniem dyrektywy. Przede wszystkim wiąże się to z licznymi obowiązkami, wśród których wymienić należy ustanowienie wewnętrznych procedur zgłoszeniowych, zapewnienie poufnego i bezpiecznego kanału zgłoszeniowego, a także zagwarantowanie odpowiedniej ochrony zgłaszającemu. Projekt reguluje również status tzw. sygnalisty i wprowadza procedury zgłaszania nieprawidłowości – wewnętrzną, zewnętrzną oraz publiczną.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17.

W artykule opisane zostaną starania o jak najszybsze uchwalenie ustawy implementującej Dyrektywę 2019/1937. Przedstawiona zostanie również postać sygnalisty, a także omówione zostaną możliwe procedury zgłaszania nieprawidłowości.

Dyrektywa a projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa

Dyrektywy unijne stanowią podstawowy rodzaj aktów prawnych stosowanych w Unii Europejskiej, który ma za zadanie ujednoczyć prawo państw członkowskich, tj. minimalizować różnice między poszczególnymi ustawodawstwami. Oznacza to, że wydawane dyrektywy wskazują na główne założenia, cele regulacji, a państwa członkowskie są obowiązane, by dążyć do ich realizacji w wyznaczonym terminie. Dyrektywy należą do katalogu wiążących aktów prawnych, a więc muszą zostać zaimplementowane do porządku prawnego w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

Celem Dyrektywy 2019/1937 jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii Europejskiej za pomocą ustanowienia wspólnych norm gwarantujących odpowiednią ochronę osobom zgłaszającym naruszenia prawa we wszystkich państwach członkowskich. Osoby takie, zwane potocznie sygnalistami, działają w dobrej wierze i w interesie publicznym. W celu wdrożenia dyrektywy od 2021 r. trwają prace nad projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa². Polska ustawa powinna w zasadzie obowiązywać od końca ubiegłego roku, jednak jej obecnie szacowany termin wejścia w życie to II kwartał 2022 r. (który *de facto* również upłynął). Niedotrzymane terminy budzą wątpliwości zainteresowanych podmiotów – czy dyrektywa już „działa”, czy może lepiej się jeszcze wstrzymać z wprowadzaniem nowych regulacji w miejscu pracy?

Przyczyną takich wątpliwości jest zasada bezpośredniego skutku aktów prawnych, która stanowi podstawową zasadę prawa unijnego obowiązującą we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Powyższa zasada odnosi się jednak tylko do niektórych aktów prawnych i może być zastosowana po spełnieniu kilku warunków, sam bezpośredni skutek ma natomiast dwa aspekty:

- wertykalny – mający znaczenie dla stosunków między osobami indywidualnymi a państwem, tj. obywatel powołuje się na normę europejską w stosunku do swojego kraju,
- horyzontalny – mający znaczenie dla stosunków między osobami indywidualnymi, tj. osoby prywatne powołują się na normy unijne w sporach między sobą.

Zakres skutku bezpośredniego zależy od rodzaju aktu. W przypadku dyrektyw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uznał, że mają one bezpośredni skutek, jeśli ich przepisy są bezwarunkowe, wystarczająco jasne i precyzyjne oraz nie zostały transponowane do porządku krajowego w wyznaczonym terminie. Bezpośredni skutek dyrektyw przejawia się jednak jedynie w stosunkach wertykalnych. Oznacza to, że brak implementacji Dyrekty-

² Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. W: *Rządowy Proces Legislacyjny* [online]. 18.10.2021. [Dostęp 16.08.2022]. Dostępny w: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12352401>.

wy 2019/1937 w wyznaczonym terminie nie odnosi skutku w postaci bezpośredniego jej stosowania w sferze między podmiotami indywidualnymi, jednak możliwe będzie powoływanie się wprost na przepisy omawianej dyrektywy w sporach z Polską. Sygnalista, który dozna szkody w wyniku działań odwetowych, będzie mógł domagać się odszkodowania od państwa za brak pełnej i terminowej implementacji, jeżeli nastąpi naruszenie przez państwo normy prawa unijnego, która przyznaje uprawnienie jednostkom oraz będzie istniał związek przyczynowy między naruszeniem tego prawa a szkodą.

Zasada skutku bezpośredniego otwiera możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa, jednak w sporach indywidualnych podmioty zostały całkowicie pozbawione ochrony. Z tego względu walka o jak najszybszą implementację dyrektywy do polskiego systemu prawnego trwa. Do szybkiego podejmowania działań motywuje również fakt, że zwłoka wiąże się z ryzykiem wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w dalszej perspektywie wniesienia sprawy do TSUE. Ten z kolei może nałożyć wysokie kary finansowe w formie ryczałtu czy też stawek dziennych.

Jakie rozwiązania przewiduje projekt ustawy?

Projekt ustawy przewiduje szereg rozwiązań, dzięki którym osoby dokonujące zgłoszenia, ujawnienia informacji lub uzasadnionych podejrzeń naruszenia prawa mogą zostać objęte ochroną. Przede wszystkim projekt reguluje status sygnalistów oraz wzmacnia ich ochronę przed działaniami odwetowymi lub dyskryminacyjnymi. Pracodawca jest obowiązany do powstrzymania się od działań mających na celu zastraszenie sygnalisty, a także nie może traktować takiego pracownika w sposób niekorzystny. W projekcie uwzględnione zostały również trzy procedury zgłaszania nieprawidłowości – wewnętrzna, zewnętrzna i publiczna.

Przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia będą miały zastosowanie nie tylko do naruszeń prawa przewidzianych przez Dyrektywę 2019/1937 (akty prawne zostały wymienione w załączniku do dyrektywy), ale także do wszystkich naruszeń prawa w odpowiadających wymienionym w dyrektywie dziedzinach prawa krajowego. Oznacza to, że znajdzie ona zastosowanie m.in. do aktów prawa unijnego i krajowego dotyczących: zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów, 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, bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych. Dla instytucji publicznych szczególnie istotne obszary to: zamówienia publiczne, bezpieczeństwo transportu, ochrona konsumentów, a także ochrona prywatności i danych osobowych i bezpieczeństwo sieci i systemów teleinformatycznych.

Z zakresu naruszeń podlegających zgłoszeniu zostaną wyłączone zamówienia publiczne dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa (zgodnie z motywem nr 24 Dyrektywy 2019/1937). Ponadto pracodawca będzie mógł dodatkowo ustanowić w zakładzie pracy sy-

gnalizację nieprawidłowości w zakresie innych naruszeń niż wymienione w projekcie ustawy, w tym dotyczących wewnętrznych regulacji pracodawcy lub norm etycznych.

Sygnalista – status, ochrona, uprawnienia

Zgodnie z założeniami projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa UE, wszystkie osoby dokonujące zgłoszenia lub ujawniające informacje, które mają uzasadnione podejrzenie, że doszło do naruszenia prawa i dowiedziały się o tym naruszeniu w kontekście związanym z pracą, zostaną objęte ochroną, a tym samym uzyskają status sygnalisty. Informatorami mogą zostać w szczególności:

- byli i obecni pracownicy,
- kandydaci, którzy uzyskali informację o naruszeniu prawa w procesie rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy,
- osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnych, w tym prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą,
- wolontariusze, stażyści i praktykanci,
- akcjonariusze i wspólnicy,
- członkowie zarządów i innych organów spółki,
- osoby świadczące pracę na rzecz podwykonawców lub dostawców.

Warunkiem objęcia ochroną sygnalisty jest istnienie uzasadnionej podstawy do przyjęcia, że zgłaszana informacja o naruszeniu prawa jest prawdziwa. Jednocześnie zgłaszane naruszenie nie może godzić wyłącznie w prawa zgłaszającego lub następować wyłączenie w indywidualnym interesie zgłaszającego. Takie zgłoszenia są bowiem wyłączone z ustawowej ochrony. Na marginesie warto wspomnieć, że gwarancje ochronne dotyczą nie tylko wyżej wymienionych podmiotów, ale również osób, które pomagają w dokonaniu zgłoszenia oraz są powiązane ze zgłaszającym, jeżeli pozostają w stosunku pracy z pracodawcą sygnalisty.

W obszarze zainteresowań sygnalisty mieści się zgłaszanie naruszeń prawa, a także kontrola przestrzegania regulacji prawnych w miejscu pracy. Z perspektywy pracodawcy, który ma świadomość, że jego działalność nie jest w pełni zgodna z przepisami prawa, sygnalista stwarza ryzyko ujawnienia takich nieprawidłowości. Z tego względu istnieje duże prawdopodobieństwo podejmowania działań odwetowych względem zgłaszającego, takich jak zastraszanie pracownika czy obniżenie jego wynagrodzenia.

Mając na uwadze powyższe, projekt ustawy implementującej dyrektywę przewiduje katalog gwarancji ochronnych przysługujących każdemu sygnaliście. Po pierwsze, na pracodawcę nałożony jest zakaz nakładania na pracownika-sygnalistę odpowiedzialności za szkodę poniesioną w wyniku dokonania zgłoszenia. Po drugie, pracodawca nie może wszcząć ani prowadzić postępowania dyscyplinarnego przeciwko zgłaszającemu. Zakazane jest także wszczęcie lub prowadzenie postępowania o zniesławienie lub naruszenie dóbr osobistych. W odpowiedzi na dokonane zgłoszenie pracodawca nie może podejmować żadnych działań o charakterze odwetowym lub dyskryminacyjnym. Na uwagę zasługuje również regulacja, zgodnie

z którą jednostronne rozwiązanie współpracy z powodu dokonania zgłoszenia jest bezskuteczne i nie wywołuje skutków prawnych względem zgłaszającego.

Poza gwarancjami ochronnymi sygnaliście przysługuje również pewien zakres uprawnień związanych z dokonywaniem zgłoszenia. Osoba zgłaszająca może od początku zachować swoją anonimowość lub w późniejszym czasie zdecydować o uznaniu przekazanych przez nią danych osobowych za poufne. Ponadto sygnalista jest uprawniony do monitorowania toku sprawy i pozyskiwania informacji zwrotnych o podjętych działaniach w rozsądnym terminie. Jeżeli pracodawca dopuścił się działań odwetowych lub niekorzystnego traktowania z powodu dokonania zgłoszenia, sygnalista może dochodzić odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, a w przypadku potencjalnego postępowania sądowego odwrócony zostaje ciężar dowodu – obarczony zostaje nim pozwany pracodawca. Co istotne, sygnalista nie może zrzec się przysługujących mu na mocy ustawy praw ani przyjmując odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym.

Procedury zgłaszania nieprawidłowości

Projekt ustawy przewiduje, że podmioty publiczne i prywatne (zatrudniające minimum 50 pracowników) oraz wszystkie podmioty działające w sektorze finansowym, niezależnie od liczby pracowników będą miały obowiązek ustanowić wewnętrzne procedury zgłoszeniowe. Podmioty zatrudniające co najmniej 250 pracowników będą musiały wdrożyć regulamin dokonywania zgłoszeń wewnętrznych w terminie 2 miesiące od dnia ogłoszenia ustawy, który nie jest jeszcze znany. Mniejsze podmioty (zatrudniające od 50 do 249 pracowników) będą musiały wywiązać się z tego obowiązku do 17 grudnia 2023 r.

Wprowadzone przez pracodawców wewnętrzne procedury zgłoszeniowe muszą mieć status zakładowych źródeł prawa, a ich treść będzie przedmiotem uzgodnień z zakładowymi organizacjami związkowymi lub konsultacji z przedstawicielami pracowników. Utworzony w ten sposób kanał zgłoszeniowy musi być poufny i bezpieczny, by zagwarantować sygnaliście anonimowość, gdy tego zażąda. Podmioty, które nie są ustawowo zobligowane do utworzenia kanału zgłoszeniowego, tj. zatrudniające poniżej 50 pracowników, mogą go utworzyć dobrowolnie.

Projekt ustawy wprowadza również dwie inne procedury zgłaszania nieprawidłowości: zewnętrzną i publiczną. Procedura zewnętrzna w swoim schemacie całkowicie pomija zakład pracy. Jako organ przyjmujący zgłoszenia wybrany został Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Oprócz rzecznika organem publicznym przyjmującym zgłoszenia zewnętrzne ma być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących zasad ochrony konkurencji i konsumentów, a także inne organy w sprawach naruszeń w dziedzinach należących do ich właściwości. Zgłoszenie naruszenia na drodze procedury zewnętrznej do wskazanych podmiotów może być dokonane w formie ustnej, papierowej lub elektronicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni podwójną rolę w procedurze zewnętrznej, nie tylko bowiem przyjmuje zgłoszenia, ale również udziela informacji i wsparcia w sprawach zgłaszania i publicznego ujawniania naruszeń prawa na rzecz zgłaszających i osób, których dotyczy zgłoszenie. RPO dokonuje wstępnej weryfikacji zgłoszenia i przekazuje je do właściwych organów celem podjęcia odpowiednich działań następczych. W ograniczonym zakresie przekazuje także później informację zwrotną do osoby zgłaszającej.

Procedura publiczna polega na publicznym ujawnieniu informacji, na przykład przez przekazanie ich do mediów, takich jak prasa, telewizja czy internet. Możliwość jej stosowania jest ograniczona. W pierwszej kolejności wyczerpane muszą zostać procedury wewnętrzne i zewnętrzne. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, określonych w projekcie ustawy, możliwe jest pominięcie procedur przy dokonywaniu publicznego zgłoszenia. Zgłaszający, który dokona ujawnienia publicznego bez wyczerpania pozostałych procedur, będzie podlegał ochronie jedynie w przypadku, gdy ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że:

- naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie interesu publicznego, w szczególności gdy istnieje ryzyko nieodwracalnej szkody,
- dokonanie zgłoszenia zewnętrznego narazi zgłaszającego na działania odwetowe,
- w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów, istnienia zmywu między organem publicznym a sprawcą naruszenia lub udziału organu publicznego w naruszeniu.

Katalog takich wyjątków jest zamknięty, co oznacza, że w pozostałych przypadkach sygnalista, który pomija procedury wewnętrzne lub zewnętrzne, nie jest chroniony.

Odpowiedzialność karna

Warto również wspomnieć, że projekt ustawy przewiduje sankcje karne nie tylko dla pracodawców, ale także sygnalistów, którzy nie działają zgodnie z ustawą. Wśród kar wskazać należy karę grzywny, ograniczenia wolności, a nawet pozbawienia wolności do lat trzech. W przypadku pracodawcy można mówić o odpowiedzialności karnej za:

- utrudnianie dokonywania zgłoszeń,
- podejmowane działania odwetowe,
- naruszenie obowiązku zachowania poufności,
- brak ustanowienia wewnętrznej procedury zgłoszeniowej lub ustanowienie takiej procedury, która narusza przepisy.

Odnosnie do sygnalisty, karane jest zgłoszenie lub publiczne ujawnienie nieprawdziwych informacji. Sygnalista jest bowiem zobowiązany do rzetelnego postępowania i zachowania możliwie najwyższej wiarygodności. Osoba zgłaszająca musi mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia o naruszeniu jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia.

Podsumowanie

Implementacja Dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii wprowadzi spore zmiany do polskiego porządku prawnego. Kompleksowa regulacja nałoży przede wszystkim liczne obowiązki na przedsiębiorców i instytucje publiczne, ale również w dużym stopniu pozytywnie wpłynie na poziom przestrzegania prawa przez polskich pracodawców.

Gwarancje ochronne i poufne kanały zgłoszeniowe dodadzą odwagi pracownikom, którzy na co dzień obserwują nieprzepisowe działania swoich przełożonych. Projekt ustawy dotyczącej sygnalistów budzi duże nadzieje, że sytuacja zastraszanych pracowników ulegnie zmianie. Standardem stanie się działanie pracodawców w granicach prawa, a wszelkie sytuacje odbiegające od normy będą szybko zgłaszane i rozwiązywane. Mając więc na uwadze ogromną rolę, jaką w przyszłości będzie mieć projekt, pozostaje trzymać kciuki za jak najszybsze zakończenie prac nad ustawą i jej wejście w życie.

Bibliografia:

1. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*. Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17.
2. Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 4 lipca 2022 r. W: *Rządowy Proces Legislacyjny* [online]. [Dostęp 16.08.2022]. Dostępny w: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401>.
3. Uzasadnienie do Projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. W: *Rządowy Proces Legislacyjny* [online]. [Dostęp 16.08.2022]. Dostępny w: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401>.
4. Ocena skutków regulacji do Projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 4 lipca 2022 r. W: *Rządowy Proces Legislacyjny* [online]. [Dostęp 16.08.2022]. Dostępny w: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401>.