

**Ochrona sygnalistów
i postępowanie w sprawach
zgłaszania naruszenia
prawa. Komentarz
praktyczny, procedury,
wzory, orzecznictwo**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I

Dyrektywa o sygnalistach

Rozdział 1. Zagadnienia ogólne

1. Wstęp
2. Zakres przedmiotowy
 - 2.1. Szeroki zakres zastosowania
 - 2.2. Obszary stosowania dyrektywy 2019/1937
 - 2.2.1. Uwagi ogólne
 - 2.2.2. Wykaz aktów prawnych
 - 2.2.3. Naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii
 - 2.2.4. Naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego
 - 2.3. Cel dyrektywy
 - 2.3.1. Uniwersalny cel dyrektywy
 - 2.3.2. Cele dyrektywy w konkretnych obszarach
 - 2.3.2.1. Naruszenia w obszarze zamówień publicznych
 - 2.3.2.2. Usługi finansowe
 - 2.3.2.3. Bezpieczeństwo produktów na rynku
 - 2.3.2.4. Inne dziedziny
 - 2.4. Stosowanie dyrektywy 2019/1937 – normy kolizyjne
 - 2.5. Wyłączenia
 - 2.5.1. Wpływ na inne akty unijne i przepisy krajowe
 - 2.5.2. Kwestie bezpieczeństwa narodowego – katalog otwarty
 - 2.5.3. Ochrona informacji niejawnych, poufnych, tajemnice
 - 2.5.4. Ochrona zatrudnienia
 - 2.6. Polska ustawa o sygnalistach
3. Zakres podmiotowy
 - 3.1. Uwagi ogólne
 - 3.2. Zakres podmiotowy – osoba naruszająca oraz niezwiązana
 - 3.2.1. Katalog podmiotów
 - 3.2.2. Pracownik – szerokie rozumienie

Część I. Dyrektywa o sygnalistach

- 3.2.3. Osoby posiadające status osób prowadzących działalność na własny rachunek i ich współpracownicy
 - 3.2.4. Udziałowcy i członkowie organów
 - 3.2.5. Ochrona pomocników
 - 3.3. Zakres podmiotowy od strony naruszciciela
 - 3.3.1. Sektor prywatny i publiczny
 - 3.3.2. Obowiązek wdrożenia procedur ochrony osób zgłaszających naruszenia w podmiotach publicznych
 - 3.3.3. Obowiązek wdrożenia procedur ochrony osób zgłaszających naruszenia w podmiotach prywatnych
 - 3.3.3.1. Podmioty prywatne według poziomu zatrudnienia
 - 3.3.3.2. Szczególne obszary
 - 3.4. Wyłączenia
- ### 4. Podstawowe pojęcia
- 4.1. Klauzula generalna interesu publicznego
 - 4.2. Naruszenie i jego zgłoszenie
 - 4.3. Rodzaje zgłoszeń
 - 4.3.1. Zgłoszenie wewnętrzne i zewnętrzne
 - 4.3.2. Ujawnienie publiczne
 - 4.4. Osoba dokonująca zgłoszenia, pomocnicy, osoby, których zgłoszenie dotyczy
 - 4.4.1. Osoba dokonująca zgłoszenia
 - 4.4.2. Kontekst związany z pracą
 - 4.4.3. „Whistleblower”, czyli „sygnalista”
 - 4.4.4. Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia
 - 4.4.5. Osoba, której dotyczy zgłoszenie
 - 4.5. Działania odwetowe i środki ochrony
 - 4.5.1. Działania odwetowe
 - 4.5.2. Środki ochrony i wsparcia
 - 4.6. Działania następcze i informacje zwrotne
 - 4.6.1. Działania następcze
 - 4.6.2. Informacje zwrotne
 - 4.7. Właściwy organ

Rozdział 2. Kanały zgłoszeń – wymagania organizacyjne, kryteria jakościowe i struktura

- 1. Zgłoszenia wewnętrzne
 - 1.1. Uwagi ogólne
 - 1.2. Podmioty odpowiedzialne za wprowadzenie kanału zgłoszeń wewnętrznych

- 1.3. Tryb wprowadzenia w życie polityki zgłoszeń wewnętrznych
- 1.4. Elementy polityki zgłoszeń wewnętrznych
- 1.5. Szczegółowa analiza – elementy obligatoryjne
- 1.6. Szczegółowa analiza – elementy dodatkowe
- 1.7. Dodatkowe wymogi dotyczące systemu ochrony sygnalisty w kontekście zgłoszeń wewnętrznych
- 2. Zgłoszenia zewnętrzne
 - 2.1. Regulacje zawarte w dyrektywie 2019/1937
 - 2.2. Regulacje zawarte w projekcie ustawy
 - 2.3. Rodzaje zgłoszeń zewnętrznych
 - 2.4. Procedura zgłoszeń zewnętrznych
 - 2.5. Działania następcze
- 3. Ujawnienie publiczne
 - 3.1. Uwagi ogólne
 - 3.2. Sposoby dokonywania ujawnienia publicznego
 - 3.3. Ochrona osoby dokonującej ujawnienia publicznego

Rozdział 3. Ochrona sygnalisty

- 1. Ochrona przed działaniami odwetowymi
 - 1.1. Środki ochrony
 - 1.2. Ochrona przed działaniami odwetowymi
 - 1.2.1. Zakaz działań odwetowych
 - 1.2.2. Definicja działań odwetowych
 - 1.2.3. Katalog działań odwetowych
 - 1.2.4. Zakaz działań odwetowych w projekcie Ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa
- 2. Środki wsparcia
 - 2.1. Zakres ochrony osób dokonujących zgłoszeń
 - 2.2. Implementacja
 - 2.3. Co wynika z polskich przepisów innych ustaw?
 - 2.3.1. Akty prawne w polskim prawodawstwie
 - 2.3.2. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej
 - 2.3.3. Procedura cywilna
 - 2.3.4. Kodeks postępowania karnego
 - 2.3.5. Ustawa o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka
 - 2.3.6. Ustawa o policji
 - 2.3.7. Prawo bankowe
 - 2.3.8. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Część I. Dyrektywa o sygnalistach

2.3.9. PIP

2.3.10. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

3. Sankcje

3.1. Uwagi ogólne

3.2. Przepisy dyrektywy 2019/1937

3.3. Przepisy krajowe

3.4. Katalog przestępstw i wykroczeń

Rozdział 4. Ochrona osoby, której dotyczy zgłoszenie

1. Wstęp

2. Przepisy dyrektywy 2019/1937

3. Przepisy krajowe

Rozdział 5. Implementacja i projektowane rozwiązania krajowe

1. Wstęp

1.1. Dyrektywa unijna a jej charakter prawny i cel

1.2. Komisja Europejska – „strażniczka traktatów”

2. Proces implementacji dyrektywy do polskiego porządku prawnego

2.1. Etap wdrażania dyrektywy przez Polskę

2.2. Opóźnienia w zakresie wdrożenia ustawy implementującej dyrektywę

3. Konsekwencje braku albo nieprawidłowej implementacji

3.1. Konsekwencje niewdrożenia dyrektywy do 17.12.2021 r.

3.2. Czym właściwie jest bezpośrednie stosowanie dyrektywy?

3.3. Warunki bezpośredniej skuteczności dyrektywy

4. Bezpośrednie zastosowanie przepisów dyrektywy w praktyce

4.1. Stosowanie przepisów dyrektywy wprost

4.2. Relacje horyzontalne a wertykalne

5. Relacje triangularne

6. Szkoda powstała wskutek nieimplementacji lub niewłaściwej implementacji dyrektywy

6.1. Uwagi ogólne

6.2. Warunki skutecznego dochodzenia roszczeń

7. Cel i rola implementacji dyrektywy

8. Niepewna przyszłość legislacyjna

Rozdział 1. Zagadnienia ogólne

1. Wstęp

Uwagi ogólne

Przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1337 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L Nr 305, s. 17) mają na celu zwiększenie egzekwowalności prawa unijnego i polityk UE poprzez zapewnienie pieczy, w postaci norm minimalnych, nad „sygnalistami”, tj. osobami, które identyfikują przypadki naruszenia przepisów UE oraz informują o tym (więcej w cz. I rozdz. 1 pkt 3). Jak sama preambuła do dyrektywy 2019/1337 wskazuje, osoby pracujące czy współpracujące z podmiotami w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym „niejednokrotnie jako pierwsze dostrzegają zagrożenia lub szkody dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście” (pkt 1 preambuły do dyrektywy 2019/1337). Dokonując zgłoszenia naruszenia prawa unijnego, które jest szkodliwe dla interesu publicznego, działają jako „sygnaliści” w rozumieniu dyrektywy 2019/1337. Według prawodawcy europejskiego brak kompleksowej i skutecznej ochrony „sygnalistów” powoduje, że pomimo świadomości łamania przepisów UE w obawie przed tzw. działaniami odwetowymi (więcej w cz. I rozdz. 1 pkt 4.5.1) nie raportują oni ani swoim podwładnym, ani nikomu na zewnątrz o przypadkach naruszania przepisów. Państwa członkowskie na przestrzeni lat wypracowały własne mechanizmy zgłaszania naruszeń. Istotne jednak jest to, że przepisy te są częścią regulacji danej polityki, danego sektora, danej usługi, a to potęguje ich niespójność, są różnorodnie wdrażane w poszczególnych krajach UE. Powoduje to, że przed wdrożeniem omawianej dyrektywy 2019/1337 nie możemy mówić o skutecznej ochronie syg-

nalistów, była ona bowiem szczątkowa i niejednorodna. Potrzeba wdrożenia kompleksowego rozwiązania dla całej UE zaowocowała właśnie przepisami, które nie odwołują się do konkretnych dziedzin, ale do wszelkich naruszeń prawa UE, które są szkodliwe dla interesu publicznego, będąc tym samym pierwszym takim aktem w prawodawstwie UE oraz porządkując wieloletni dorobek różnych dziedzin. Podkreślić należy, że dyrektywa 2019/1937 zapewnia minimalną ochronę osób zgłaszających, co oznacza, iż państwa członkowskie w ramach wdrażania przepisów unijnych do porządku krajowego mogą tę ochronę rozszerzyć. Jest to o tyle istotne, że czym skuteczniejsza ochrona przed negatywnymi skutkami zgłaszania nieprawidłowości, tym wyższy poziom identyfikacji łamania przepisów prawa, co ma zwiększyć poziom przestrzegania prawa w UE. Organy UE doszły do przekonania, że skala łamania przepisów unijnych jest zbyt duża, poprawa ich egzekwowania zaś nie będzie możliwa poprzez działania każdego z państw członkowskich oddzielnie. Stąd też dyrektywa ta jest zapewnieniem wspólnych, minimalnych norm bezpieczeństwa dla osób, które mają wiedzę na temat działań naruszających bądź mogących stanowić naruszenie przepisów unijnych. Takie podejście powoduje, że zastosowanie dyrektywy 2019/1937 dla osiągnięcia przyjętego przez nią celu, tj. poprawy egzekwowania przepisów w określonych dziedzinach i politykach, jest bardzo szerokie oraz będzie ulegało ekspansji wraz z nowymi obszarami regulacji unijnych.

2. Zakres przedmiotowy

2.1. Szeroki zakres zastosowania

Zakres zastosowania dyrektywy 2019/1937 jest niezwykle szeroki. Do tej pory przepisy unijne regulowały kwestie ochrony sygnalistów przy okazji normowania przepisów w danym obszarze (zob. cz. I rozdz. 1 pkt 2.3.2). Powodowało to, że zakres przedmiotowy był ograniczony do kwestii regulowanej przez przepisy dotyczące tylko tego obszaru. W dyrektywie 2019/1937 zakres przedmiotowy określono poprzez odwołanie się do wykazu aktów prawnych

UE (Załącznik Nr 1), a tym samym do zakresów przedmiotowych wymienianych aktów, przyjmując jednocześnie, iż w wypadku gdy w jednym z aktów jest odesłanie do innych, również zakres przedmiotowy odesłania podlega pod przepisy dyrektywy 2019/1937. Ponadto w wypadku zmiany dokumentów wskazanych w wykazie omawiana dyrektywa znajdzie zastosowanie również do aktu zmienionego, podobny mechanizm działa również w przypadku odesłań. Taki zabieg powoduje odejście od dotychczasowego sposobu regulowania mechanizmów zgłoszeń w ramach danych obszarów, na rzecz kompleksowego aktu dotyczącego zasad i procedur zgłaszania nieprawidłowości, a przede wszystkim zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa sygnalistom w taki sposób, aby ochrona była jak najszersza. Co więcej, jeżeli zajdzie taka konieczność, przepisy dyrektywy 2019/1937 będą uzupełniane o kolejne obszary, czy akty prawne, tak aby zapewnić jak najszerszy zakres przedmiotowy obowiązywania.

Dyrektywę unijną należy rozumieć bardzo szeroko również w zakresie, w jakim odnosi się ona do „łamania przepisów prawa”, tj. nie tylko jako naruszenie przepisów wynikających z aktów normatywnych, tj. dyrektywy, rozporządzenia, lecz także jako nadużycia wynikające z orzeczeń TSUE, w szczególności w zakresie celu danej regulacji prawnej.

Kolejne rozszerzenie stosowania dotyczy samego czasu powstania naruszenia oraz etapu jego powstawania. Dyrektywa 2019/1937 zapewnia ochronę nie tylko w zakresie nieprawidłowości, które dopiero będą miały miejsce, lecz także tych, które nastąpiły przed wejściem przepisów w życie. Tym samym ochronie w ramach dyrektywy 2019/1937 będzie podlegał sygnalista, który zgłasza łamanie prawa mające miejsce w przeszłości, założono bowiem, że wcześniej wobec braku odpowiedniej ochrony obawiał się negatywnych działań. Co więcej, zgłoszenie może dotyczyć również podejrzenia naruszenia, o ile istnieje duże prawdopodobieństwo bądź istnieją uzasadnione podstawy, że do niego faktycznie dojdzie. Tak szerokie spectrum działań podlegających zgłoszeniu ma na celu zniwelowanie negatywnych skutków nieprawidłowości na jak najbardziej wczesnym etapie. Ochronie podlegają również

Czas powstania
naruszenia

Część I. Dyrektywa o sygnalistach

osoby zgłaszające same próby ukrycia naruszenia. W zakresie naruszeń, co do których brak jest uzasadnionych podstaw bądź dużego prawdopodobieństwa, dyrektywa 2019/1937 również będzie pełniła swoją funkcję ochronną. Tym samym osoba, która nie będzie miała żadnych dowodów, a jedynie przypuszczenia, że dochodzi do działań niepożądanych, również skorzysta z dobrodziejstwa przepisów dyrektywy 2019/1937.

2.2. Obszary stosowania dyrektywy 2019/1937

2.2.1. Uwagi ogólne

Obszary ochrony

Zakres przedmiotowy dyrektywy 2019/1937 reguluje jej art. 2, wskazując obszary, w jakich sygnaliści będą podlegać szczególnej ochronie. Zakres przedmiotowy wskazany jest w trojaki sposób.

2.2.2. Wykaz aktów prawnych

Dziedziny podlegające ochronie

Załącznikiem do dyrektywy 2019/1937 oraz do niniejszego opracowania jest wykaz unijnych aktów prawnych, wobec których zastosowanie znajdują jej przepisy, i są to:

- 1) zamówienia publiczne;
- 2) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami;
- 4) bezpieczeństwo transportu;
- 5) ochrona środowiska;
- 6) ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe;
- 7) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
- 8) zdrowie publiczne;
- 9) ochrona konsumentów;
- 10) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych.

Szersze omówienie celów dyrektywy 2019/1937 dla powyższych obszarów znajduje się w cz. I rozdz. 1 pkt. 3.3.2.

2.2.3. Naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii

Artykuł 325 TFUE zobowiązuje UE oraz państwa członkowskie do podejmowania działań celem ochrony interesów finansowych UE, m.in. poprzez walkę z nadużyciami finansowymi, korupcją, a także każdym innym nielegalnym działaniem, które może wpływać na interes UE. Państwa członkowskie, zgodnie z TFUE, zobowiązywały się do podejmowania takich samych środków w celu zwalczania nadużyć finansowych w Unii, jakie podejmowane są celem ochrony interesów danego państwa. W wykonaniu TFUE przyjęto liczne przepisy celem zapewnienia jak największego bezpieczeństwa finansowego zarówno państw członkowskich, jak i samej UE. Przykładem takich przepisów jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.7.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L Nr 198, s. 29), która zastąpiła konwencję z 26.7.1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603), w tym protokoły do tej konwencji z 27.9.1996 r., 29.11.1996 r. i 19.6.1997 r. Wspominana dyrektywa jest o tyle istotna, że wskazuje na bardzo szeroki zakres ochrony interesów finansowych Unii, dotyczy bowiem „nie tylko zarządzania środkami budżetowymi, ale rozciąga się na wszystkie środki, które negatywnie wpływają lub mogą negatywnie wpłynąć na jej aktywa lub aktywa państw członkowskich, w zakresie, w jakim środki te mają znaczenie dla polityki Unii” (pkt 1 preambuły do dyrektywy 2017/1371). Tym samym również zakres działania dyrektywy 2019/1937 będzie interpretowany w tym kontekście również szeroko.

Ochrona interesów finansowych UE

2.2.4. Naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego

W tym zakresie dyrektywa 2019/1937 odwołuje się do art. 26 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”. Rynek wewnętrzny w rozumieniu TFUE ma być wynikiem eliminowania przez państwa członkowskie barier w przepływie towarów, swobodnym świadczeniu usług oraz przyczyniać się do równowagi konkurencyjnej na rynku.

Rynek wewnętrzny – pojęcie

Wśród naruszeń tego rodzaju jako powodujące największe zaburzenia rynku wewnętrznego dyrektywa 2019/1937 wyróżnia:

- 1) „naruszenie unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa”;
- 2) „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”.

Co istotne, dyrektywa 2019/1937 nie wpływa na normy prawa podatkowego danego państwa członkowskiego. Ma ona na celu zwiększenie wykrywania działań, będących uchylaniem się od opodatkowania bądź nadużyć o podobnym charakterze, które powoduje korzystniejszą sytuację naruszydiciela.

2.3. Cel dyrektywy

2.3.1. Uniwersalny cel dyrektywy

Prawodawca europejski zwraca uwagę nie tylko na uniwersalny cel w postaci jak najmniejszego odsetka przypadków łamania prawa UE, lecz powołuje się także na konkretne obszary, gdzie identyfikuje się naruszenia wymagające interwencji. Tymczasem skuteczność w ściganiu naruszeń drastycznie zwiększa się w sytuacji jego jak najszybszego wykrycia, w tym również za pomocą sygnalistów. Jak już wyżej wspomniano, głównym celem dyrektywy 2019/1937 jest ochronić osoby zgłaszające naruszenia przed działaniami odwetowymi. Przepisy mają zapewnić wszystkim potencjalnym sygnalistom skuteczną ochronę. Umożliwienie bezpiecznego raportowania o nieprawidłowościach ma za zadanie zapewnić spójny system ochrony dla osób zgłaszających nieprawidłowości we wszystkich krajach UE.

Możliwość bezpiecznego zgłoszenia naruszenia na wczesnym etapie, tj. jeszcze na poziomie organizacji, powstania produktu, na pierwszych etapach łańcucha dostaw, ma zapewnić szybsze wykrywanie i wyeliminowanie zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. W wielu obszarach wczesne wykrycie łamania zasad bezpieczeństwa będzie wpływało na zapewnienie wysokiego poziomu legalności

Ochrona sygnalistów

Wczesny etap wykrycia naruszeń zasad bezpieczeństwa

działania w sektorze prywatnym oraz publicznym. Prawodawca unijny wskazał obszary, w których zadbanie o realizację celów dyrektywy 2019/1937 jest szczególnie pożądane.

2.3.2. Cele dyrektywy w konkretnych obszarach

2.3.2.1. Naruszenia w obszarze zamówień publicznych

Wśród obszarów, które budzą szczególną troskę ustawodawcy, jest prawo zamówień publicznych, przy stosowaniu którego identyfikuje się przypadki nadużyć finansowych i korupcji. Akceptacja łamania prawa w tym obszarze może prowadzić do zakłócenia konkurencji, a przecież jednym z podstawowych celów regulacji UE jest zapewnienie wolnego rynku i wolnej konkurencji dla wszystkich uczestników. W UE obowiązują ściśle przepisy dotyczące ochrony wolnej konkurencji, które zakazują stosowania konkretnych praktyk. Jednak wobec braku faktycznego raportowania o łamaniu tych zakazów, a tym samym nieskuteczności ich ścigania, wiele organizacji oraz państw postępuje wbrew przyjętym regułom, nie ponosząc przy tym żadnych konsekwencji.

Ochrona wolnej konkurencji

2.3.2.2. Usługi finansowe

Kolejnym obszarem, w którym ochrona sygnalistów wydaje się niezbędna, są usługi finansowe. W tym obszarze o konieczności zapewnienia odpowiednich reguł ostrożnościowych i zasad postępowania obowiązujących instytucje finansowe Komisja zwracała uwagę już w 2010 r. W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych z dnia 8 grudnia 2010 r.” zwrócono uwagę, że kryzys finansowy ujawnił wiele nieprawidłowości w działaniach na rynku finansowym. Komisja wskazywała na konieczność lepszego i skutecznego monitorowania rynków finansowych. I choć komunikat nie jest prawem wiążącym, to ma na celu rozpoczęcie dyskusji oraz procesu konsultacji na dany temat. Na skutek stanowiska KE wdrożono ramy ostrożnościowe w tym obszarze w akcie prawnym o mocy wiążącej, a mianowicie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.6.2013 r. w sprawie warunków

Ochrona sygnalistów w obszarze rynku finansowego

dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L Nr 176, s. 338 ze zm.). Przepisy dyrektywy 2019/1937 mają zatem z jednej strony zniwelować luki w już istniejących regulacjach, które umożliwiały dokonywanie naruszeń, a z drugiej strony zapewnić skuteczniejszą ochronę dla zgłaszających. Jest to zatem jedna z tych dziedzin, w której ochrona sygnalistów istnieje już od wielu lat, ale pomimo to wciąż brakowało kompleksowych rozwiązań uszczelniających system, z punktu widzenia bezpieczeństwa świadków naruszeń.

2.3.2.3. Bezpieczeństwo produktów na rynku

W tym obszarze przepisy dyrektywy 2019/1937 nastawione są na bardzo szerokie działania – mianowicie od momentu wytwarzania, przez dystrybucję i transport produktu do odbiorcy końcowego. Unia Europejska wdrożyła liczne przepisy w zakresie bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny, jak również ich transportu, których celem jest zapewnienie jak największego bezpieczeństwa odbiorców końcowych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa użytkowników istotne jest wykrycie i naprawienie ewentualnych nieprawidłowości na jak najwcześniejszym etapie, co w praktyce oznacza konieczność wykrycia ich najlepiej jeszcze w przedsiębiorstwie produkcyjnym. Do tego niezbędne jest, aby pracownicy takiego podmiotu mogli czuć się chronieni w sytuacji zgłaszania występów przeciwko ramom bezpieczeństwa wynikającym z obowiązujących przepisów prawa. Podobnie jak w przypadku usług finansowych również w tym wypadku istnieją przepisy prawa, które ustanawiają ramy działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa nabywców. W przepisach tych również uregulowano częściowo kwestie sygnalistów. Przykładowo rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 376/2014 z 3.4.2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) Nr 1321/2007 i (WE) Nr 1330/2007 Tekst mający znaczenie

dla EOG (Dz.Urz. UE L Nr 122, s. 18 ze zm.) zwraca uwagę, że pracownicy w lotnictwie cywilnym lub powiązani z tą branżą powinni mieć dostęp do bezpiecznego zgłaszania nieprawidłowości i mieć zapewnioną ochronę. I tak jak poprzednio dyrektywa ma na celu uzupełnić istniejące mechanizmy, uszczelnić system i zapewnić jeszcze większą gwarancję bezpieczeństwa dla sygnalistów.

2.3.2.4. Inne dziedziny

Również w obszarze, w którym dla ochrony uczestników zrobiono bardzo wiele, tj. w obszarze ochrony danych osobowych, zwraca się uwagę, że dyrektywa 2019/1937 poprzez umożliwienie dokonywania zgłoszeń bez zagrożenia negatywnymi skutkami pozwoli ograniczyć incydenty w zakresie naruszeń prywatności oraz wycieku danych.

Kolejnym obszarem, w którym dyrektywa 2019/1937 ma zapewnić skuteczne egzekwowanie istniejących regulacji, jest ochrona środowiska. W tym obszarze przepisy w zakresie ochrony sygnalistów są zawarte jedynie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z 12.6.2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/UE (Dz.Urz. UE L Nr 178, s. 66 ze zm.), ale jest to dokument sektorowy i dotyczy wyłącznie zapobiegania awariom mającym związek z działalnością związaną ze złożami i ich skutkom. Przepisy dotyczące ochrony sygnalistów powinny natomiast zapewnić egzekwowanie wszelkich przepisów unijnych dotyczących ochrony środowiska.

Prawodawca unijny miał również szczególnie na uwadze bezpieczeństwo jądrowe nie tylko w zakresie eksploatacji, lecz także w zakresie gospodarowania odpadami, w tym także radioaktywnymi. Podobnie jak w wyżej opisanych dziedzinach i w tym obszarze istniejące przepisy bezpieczeństwa wymagają wzmocnienia. W szczególności że zgłoszenie nieprawidłowości na wczesnym etapie może wpłynąć na uniknięcie negatywnych konsekwencji w postaci zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego.

Te i wiele innych dziedzin, w których zostały wdrożone mechanizmy, ramy bezpieczeństwa, procedury ochronne, w tym również przewidziane zostały sankcje, będą uzupełnione o przepisy dyrek-

Ochrona danych osobowych

Ochrona środowiska

Bezpieczeństwo jądrowe

Bezpieczne zgłaszanie naruszeń

tywy 2019/1937, aby umożliwić świadkom łamania przepisów bezpieczne zgłoszenie nieprawidłowości, a tym samym ich wykrycie i redukcje naruszeń w jak największym stopniu.

2.4. Stosowanie dyrektywy 2019/1937 – normy kolizyjne

Normy kolizyjne

Stworzenie kompleksowej regulacji w zakresie ochrony osób zgłaszających naruszenia powoduje, że równolegle w porządku unijnym funkcjonować będą przepisy sektorowe, w ramach których również zawarte są zarówno regulacje z zakresu ochrony sygnalistów, jak i kompleksowe rozwiązania zapewniające ochronę sygnalistom wynikające z dyrektywy 2019/1937. Przepisy sektorowe wdrażające dane ramy bezpieczeństwa oraz te wynikające z dyrektywy nie są sprzeczne ze sobą, ale się uzupełniają. Wdrożenie przepisów dyrektywy 2019/1937 ma za zadanie zwiększenie zgłaszalności, a tym samym wykrywalności nieprawidłowości, poprzez zapewnienie ochrony świadkom takich zdarzeń. Wszelkie istniejące do tej pory regulacje, również zmierzające do osiągnięcia tego celu w ramach poszczególnych dziedzin, pozostają zatem w mocy. W tych obszarach, gdzie przepisy ustanawiają normy bezpieczeństwa, dyrektywa 2019/1937 wzmacnia je i uzupełnia, w żaden sposób nie dokonując uszczerbku na nich. W przypadku zaś gdy brak jest aktów szczególnych w zakresie monitorowania i zgłaszania nieprawidłowości, znajdzie ona zastosowanie celem zapewnienia chociaż minimalnych norm.

Współpraca państw członkowskich

Wiele z regulacji sektorowych, które objęte są zakresem działania dyrektywy 2019/1937, ma wdrożone mechanizmy współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi celem uszczelnienia działania przepisów prawa unijnego. Dyrektywa 2019/1937 ma ułatwić współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wspólnego zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony interesu publicznego, w szczególności w zakresie wspólnego podejmowania działań następczych. Takie mechanizmy współpracy funkcjonują już w praktyce, np. w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, w zakresie przeciwdziałania fałszowaniu żywności, w zakresie ochrony konsumenta i wielu in-

nych. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby również poza dotychczas istniejącymi mechanizmami państwa członkowskie współpracowały ze sobą w ramach wspólnego eliminowania naruszeń prawa unijnego.

2.5. Wyłączenia

2.5.1. Wpływ na inne akty unijne i przepisy krajowe

Przepisy dyrektywy 2019/1937 w jej art. 3 ust. 2 i 3 wskazują obszary, w których stosowanie dyrektywy jest wyłączone.

2.5.2. Kwestie bezpieczeństwa narodowego – katalog otwarty

Zgodnie z art. 3 ust. 2 przepisy dyrektywy 2019/1937 pozostawiają pełną autonomię państwa w zakresie regulacji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. Przykładowo w zakresie zgłoszenia naruszeń w ramach zamówień publicznych dla celów obronności państwa regulacja w sprawie sygnalistów nie znajdzie zastosowania. Ustawodawca unijny, określając zakres obszarów, które podlegać będą wyłączeniu spod działania dyrektywy 2019/1937, wskazał ogólnie, że dotyczyć one mają obszarów związanych z bezpieczeństwem narodowym, pozostawiając to wyłączenie w gestii państwa. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie w ramach wdrożenia dyrektywy 2019/1937 do swojego porządku prawnego rozszerzyło jej stosowanie również na kwestie bezpieczeństwa narodowego, zapewniając tym samym jeszcze większą transparentność podejmowanych działań przeciw naruszeniom.

Bezpieczeństwo
narodowe

2.5.3. Ochrona informacji niejawnych, poufnych, tajemnice

Dyrektywa 2019/1937 nie znajduje zastosowania również co do:

- 1) ochrony informacji niejawnych;
- 2) ochrony prawniczej tajemnicy zawodowej i tajemnicy medycznej;
- 3) tajemnicy narady sędziowskiej;
- 4) przepisów dotyczących postępowania karnego.

[Przejdź do księgarni →](#)