

# **Zgłoszenie sygnalisty.**

**Procedura przeprowadzenia  
wewnętrznego postępowania  
wyjaśniającego. Przykłady.  
Wzory + wzory do pobrania**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Sygnaliści jako źródło wiedzy o nieprawidłowościach w podmiocie prawnym

## 1. Wprowadzenie i badania Stowarzyszenia Biegłych ds. Audytu Śledczego (ACFE)

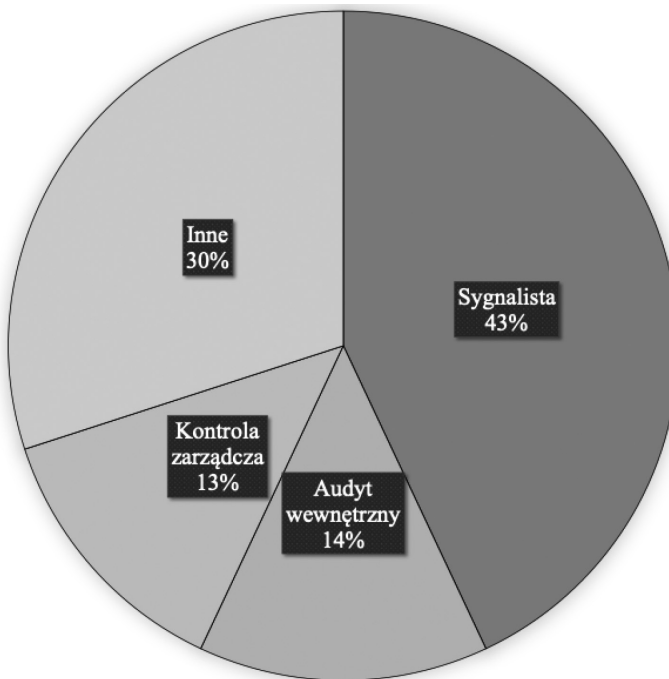
Jak wskazuje motyw pierwszy preambuły do dyrektywy 2019/1937: „Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie działają jako «sygnaliści» i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego. Potencjalni sygnaliści często jednak rezygnują ze zgłaszania swoich zastrzeżeń lub podejrzeń z obawy przed działaniami odwetowymi. W związku z tym w coraz większym stopniu uznaje się, zarówno na poziomie unijnym, jak i międzynarodowym, znaczenie zapewnienia zrównoważonej i skutecznej ochrony sygnalistów”.

Powyższy wywód odzwierciedla istotę problemu z wykrywaniem naruszeń prawa, zwłaszcza godzących w interes społeczny, a jest nim **niska skuteczność pozostałych narzędzi służących wykrywaniu naruszeń prawa**. Inne elementy środowiska kontroli w podmiotach prawnych działają zazwyczaj reaktywnie, a identyfikacja nieprawidłowości odbywa się albo przypadkiem, albo w momencie, gdy skutki naruszenia prawa osiagają już taką skalę, że trudno ich nie zauważyć w ramach rutynowych czynności kontrolnych. Jednak wtedy skutki naruszeń bywają nieodwracalne i możemy jedynie „zaleczyć problem”.

Badania nad przyczynami nadużyć godzących w interesy ekonomiczne podmiotów prawnych od lat prowadzi amerykańskie ACFE (ang. *Association of Certified Fraud Examiners*)<sup>1</sup>. Najbardziej rozpoznawalnym na świecie wynikiem tych badań jest coroczna publikacja tzw. Raportu do Narodów (ang. *Report to the Nations*). Najnowsze wydanie raportu nosi tytuł „Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations”<sup>2</sup> i wskazuje, że **spośród metod detekcji nadużyć „sygnaliści” stanowią najskuteczniejsze źródło wiedzy o nieprawidłowościach**, pozostawiając daleko w tyle inne narzędzia detekcji nadużyć (ACFE określa wszelkie naruszenia prawa o charakterze przestępstw gospodarczych na szkodę podmiotów prawnych zbiorczym terminem „*fraud*”).

Poniższy wykres prezentuje wyniki badań ACFE nad źródłami wiedzy na temat występujących w organizacjach podmiotów prawnych nadużyć o wymiarze ekonomicznym (tj. źródłami detekcji nadużyć):

**Rysunek 1.** Źródła detekcji naruszeń prawa wg ACFE



Źródło: Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations, ACFE, 2024, s. 24

Co więcej, aż 52% wszystkich zgłoszeń sygnalistów w badaniach prowadzonych przez ACFE pochodziło od pracowników lub osób świadczących pracę na rzecz podmiotu prawnego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zob. <https://www.acfe.com/> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>2</sup> Zob. <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2024/> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>3</sup> Tamże, s. 24.

Warto również przywołać badania ACFE w kontekście **znaczenia wczesnego wykrycia naruszeń prawa o wymiarze ekonomicznym**, gdzie wskazuje się, że w badanej populacji naruszenia prawa wykryte w ciągu pierwszych 6 miesięcy przyniosły stratę w wysokości 30 000 USD, w porównaniu do 250 000 USD w przypadku oszustw trwających od 2 do 3 lat. Przypadki, które nie zostały wykryte po 5 lub więcej latach, przyniosły stratę w wysokości 875 000 USD<sup>4</sup>.

Przywołane badanie ACFE przeprowadzono na podstawie próby 1921 przypadków pracowniczych naruszeń prawa ze 138 różnych krajów i terytoriów, które miały miejsce w latach 2022–2023 i dotyczyły zarówno organizacji prywatnych, jak i publicznych. **A całkowita wartość strat wywołanych w podmiotach prawnych badanymi przypadkami naruszeń prawa szacowana jest na ponad 3 mld USD<sup>5</sup>.**

Biorąc pod uwagę przywołaną wyżej wartość szkód wywołanych przez wykryte naruszenia prawa oraz fakt, że niemal połowa z nich (43%) została wykryta dzięki sygnalistom, nie dziwi, że w wielu regulacjach prawnych o zasięgu międzynarodowym instytucja sygnalisty zagościła na dobre, jako element wczesnego ostrzegania i wykrycia naruszeń prawa w ramach oczekiwanego przez regulatorów środowiska kontroli w podmiotach prawnych.

Warto być może dodać, że choć w Polsce koncepcja ta wydaje się być mocno piętnowana w domenie publicznej, **regulator amerykański poszedł nawet o krok dalej i oferuje sygnalistom wynagrodzenie za dokonanie zgłoszenia**, jeśli prawdziwość zgłoszenia zostanie potwierdzona w ramach działań następczych, a na podmiot prawny, którego dotyczyło zgłoszenie naruszenia prawa, nałożona została kara finansowa.

#### Przykład

Program dla sygnalistów dokonujących zgłoszeń zewnętrznych amerykańskiej SEC (ang. *Securities and Exchange Commission*) został ustanowiony przez amerykański Kongres w celu zachęcenia sygnalistów do zgłaszania informacji o możliwych naruszeniach federalnych przepisów dotyczących papierów wartościowych.

Komisja jest upoważniona do przyznawania nagród pieniężnych sygnalistom zgłaszającym prawdziwe i wartościowe dowodowo informacje, które doprowadzą do działań następczych SEC, w ramach których nałożone zostaną sankcje finansowe o wartości ponad 1 mln USD. Przedział wartościowy nagród dla sygnalistów wynosi od 10% do 30% kwot wyegzekwowanych od ukaranych podmiotów prawnych regulowanych przez SEC<sup>6</sup>.

W kolejnym podrozdziale zaprezentowanych zostanie kilka przykładów regulacji o zasięgu międzynarodowym, głównie amerykańskich i brytyjskich, gdzie wdrożenie wewnętrznych kanałów zgłoszeń sygnalistów i zakaz odwetu wobec osób dokonujących takich zgłoszeń jest już utrwalonym standardem compliance.

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 15.

<sup>5</sup> Tamże, s. 7–9.

<sup>6</sup> Zob. <https://www.sec.gov/enforcement-litigation/whistleblower-program> (dostęp: 26.8.2024 r.).

## 2. Wybrane regulacje dotyczące sygnalistów o zasięgu międzynarodowym

### 2.1. *Bribery Act* 2010 w Wielkiej Brytanii

Brytyjska ustawa antykorupcyjna *Bribery Act* 2010<sup>7</sup> stanowi rozpoznawalną międzynarodowo regulację, mającą na celu przeciwdziałanie korupcji w sektorze prywatnym i publicznym, gdzie uczestnikami działań korupcyjnych będą – co do zasady – podmioty gospodarcze z siedzibą na terytorium Wielkiej Brytanii lub notowane na tamtejszej giełdzie papierów wartościowych.

W ramach anglosaskiego modelu implementacji przepisów karnych o szerokim zasięgu stosowania do ustawy opracowane zostają zazwyczaj także wytyczne regulatora rynku dotyczące ich stosowania. Nie inaczej stało się w przypadku *Bribery Act* 2010, dla której brytyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości wydało wytyczne zachowania zgodności środowiska kontroli w podmiotach prawnych z jej zapisami (ang. *compliance*) pt. „*The Bribery Act* 2010. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing”<sup>8</sup>. Znaczenie wytycznych dla podmiotów prawnych wynika z faktu, że **naruszenie przepisów antykorupcyjnych spowoduje nie tylko odpowiedzialność indywidualną sprawcy, ale także podmiotu prawnego, w którego interesie lub na którego rzecz działał sprawca**, w ramach odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, chyba że podmiot prawny wykáže, że w chwili popełnienia czynu zabronionego posiadał adekwatne środowisko kontroli, a do przestępstwa doszło pomimo starannych działań prewencyjnych tego podmiotu prawnego.

W treści wytycznych znaleźć można zapis, że w procedurach wewnętrznych prywatnych podmiotów prawnych nie może zabraknąć procedury zgłoszeń wewnętrznych (*whistle-blowing*), włączając w to kanały zgłoszeń anonimowych, a ponadto procedury te muszą jasno wskazywać na zakaz odwetu wobec sygnalistów oraz odstrasżające sankcje dla osób naruszających ten zakaz<sup>9</sup>. Oczywiście obecność procedur i dostępnych kanałów raportowania dla sygnalistów oraz zakaz odwetu musi być też przedmiotem szkoleń.

Brak zachowania powyższego standardu w podmiocie prawnym w przypadku pojawienia się incydentu działań korupcyjnych **może być powodem odpowiedzialności podmiotu prawnego za brak adekwatnego środowiska kontroli**<sup>10</sup>, niezależnie od odpowiedzialności karnej sprawcy działań korupcyjnych po stronie tego podmiotu.

---

<sup>7</sup> Zob. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>8</sup> Zob. <https://www.gov.uk/government/publications/bribery-act-2010-guidance> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>9</sup> Tamże, s. 23.

<sup>10</sup> Tamże.

## 2.2. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)

Podobnie jak w przypadku Bribery Act 2010 w Wielkiej Brytanii, już od 1977 r. w Stanach Zjednoczonych obowiązuje ustawa antykorupcyjna FCPA<sup>11</sup>.

Również w przypadku FCPA, w ramach anglosaskiego modelu implementacji przepisów karnych o szerokim zasięgu stosowania, **do ustawy opracowane zostały wytyczne dotyczące ich stosowania**. Najnowsza wersja tych wytycznych pt. „A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, Second Edition”<sup>12</sup> pochodzi z 2020 r. i zostały one opracowane przez Departament Sprawiedliwości USA (DOJ) oraz Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (SEC).

W treści przywołanych wytycznych na temat skutecznego antykorupcyjnego programu compliance w podmiotach prawnych znaleźć można zapis, że powinien on obejmować mechanizm umożliwiający pracownikom organizacji i innym osobom zgłaszanie podejrzanych lub faktycznych przypadków niewłaściwego postępowania lub naruszeń zasad firmy w sposób poufny i bez obawy przed odwetem. Ponadto firmy powinny posiadać procedury badania zarzutów zgłaszanych przez sygnalistów i nie mogą pozostawiać zgłoszeń wewnętrznych bez odpowiedzi.

Wobec potwierdzonych zarzutów konieczne jest podejmowanie działań następczych, w szczególności zaś działań dyscyplinujących wobec sprawców nadużyć, a **wobec zdiagnozowanych luk w środowisku kontroli działań naprawczych**, w tym w szczególności polegających na wzmocnieniu tego środowiska przez dodatkowe mechanizmy kontrolne, aktualizację procedur wewnętrznych i przeszkolenie pracowników oraz innych osób świadczących pracę lub współpracujących z podmiotami prawnymi z tych nowych procedur<sup>13</sup>.

## 2.3. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

W 2016 r. OECD opublikowała raport pt. „Committing to Effective Whistleblower Protection”<sup>14</sup>, w którym wskazuje, że ochrona sygnalistów jest integralną częścią promowania przejrzystości, uczciwości i wykrywania niewłaściwego postępowania w podmiotach prawnych. Przypadki z przeszłości pokazują, że korupcja, oszustwa i wykroczenia, a także naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy **są znacznie bardziej prawdopodobne w organizacjach, które są zamknięte na informację zwrotną i w których panuje atmosfera odwracania wzroku od problemów**. W wielu przypadkach pracownicy będą świadomi wykroczeń, ale będą milczeć z obawy przed odwetem, wobec kultury braku tolerancji dla „donosicielstwa” albo z powodu braku wiary w to, że ich zgłoszenie zostanie potraktowane poważnie. Negatywne implikacje takiego milczenia są daleko idące zarówno dla organizacji, jak i dla społeczeństwa jako całości. Tymczasem skuteczna

<sup>11</sup> Zob. <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>12</sup> Zob. <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/fcpa-resource-guide> (dostęp: 3.8.2024 r.).

<sup>13</sup> Tamże, s. 66.

<sup>14</sup> Zob. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/03/committing-to-effective-whistleblower-protection\\_g1g65d0a/9789264252639-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/03/committing-to-effective-whistleblower-protection_g1g65d0a/9789264252639-en.pdf) (dostęp: 26.8.2024 r.).

ochrona sygnalistów wspiera pracowników w „demaskowaniu” korupcji, oszustw lub innych naruszeń prawa<sup>15</sup>.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju od prawie 20 lat promuje wśród swoich krajów członkowskich środki ochrony sygnalistów, potrzebę zwiększania świadomości w tym zakresie i opracowuje zalecenia oparte na międzynarodowych dobrych praktykach. **Była pionierem pierwszego instrumentu tzw. prawa miękkiego dotyczącego ochrony sygnalistów w sektorze publicznym**, w postaci Rekomendacji z 1998 r. w sprawie poprawy etycznego postępowania w służbie publicznej. W 2009 r. natomiast Rada OECD przyjęła Rekomendację w sprawie efektywnego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach biznesowych, wymagając od krajów członkowskich wdrożenia środków ochrony sygnalistów w sektorze publicznym i prywatnym<sup>16</sup>.

Polska przystąpiła do OECD w 1996 r., stając się 28. państwem członkowskim tej organizacji, i obecnie jest jednym z 38 członków OECD<sup>17</sup>.

## 2.4. *Office of Inspector General (OIG) oraz General Compliance Program Guidance (GCPG)*

W listopadzie 2023 r. amerykański urząd nadzoru nad sektorem ochrony zdrowia, tj. OIG, opublikował zaktualizowaną wersję ogólnych wytycznych dotyczących skutecznego programu zgodności (ang. *Compliance Program*) w ochronie zdrowia. Wytyczne te poza świadczeniodawcami odnoszą się również do wszystkich firm farmaceutycznych oraz dostarczających na rynek wyroby medyczne, które są finansowane ze środków publicznych w USA.

Choć stosowanie wytycznych jest dobrowolne, w praktyce DOJ w ramach postępowań karnych dotyczących niegospodarności lub korupcji w sektorze ochrony zdrowia **wykorzystuje wytyczne OIG jako punkt odniesienia dla oceny środowiska kontroli i staranności działania m.in. firm farmaceutycznych**, lecz także placówek ochrony zdrowia czy dostawców wyrobów medycznych, jeśli świadczenia, leki lub wyroby medyczne finansowane są ze środków publicznych, w tym z programów ubezpieczenia Medicare czy Medicaid, choć programów tych jest znacznie więcej<sup>18</sup>.

W ramach wspomnianych wyżej zaleceń OIG pt. „General Compliance Program Guidance (GCPG)”<sup>19</sup> znaleźć możemy zapis, że podmioty prawne, do których kierowane są zalecenia, powinny opracować i rozpowszechnić wśród wszystkich pracowników pisemną politykę poufności i niepodjęmowania działań odwetowych wobec sygnalistów, aby zachęcić ich do komunikacji i zgłaszania incydentów potencjalnego oszustwa i innych problemów związanych ze zgodnością w podmiocie prawnym.

---

<sup>15</sup> Tamże, s. 3.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Zob. <https://www.oecd.org/en/countries/poland.html> (dostęp: 26.8.2024 r.).

<sup>18</sup> M. Kaczmarski, Zarządzanie ryzykiem prawnym w relacjach z kontrahentami, Warszawa 2024, s. 84.

<sup>19</sup> Zob. <https://oig.hhs.gov/compliance/general-compliance-program-guidance/> (dostęp: 26.8.2024 r.).

Ponadto, co najmniej jeden kanał zgłaszania nieprawidłowości, niezależny od funkcji biznesowych i operacyjnych, powinien umożliwiać sygnalistom zgłaszanie nieprawidłowości anonimowo. Może to odbywać się za pośrednictwem infolinii, strony internetowej, adresu e-mail lub skrzynki pocztowej. **Opcje anonimowego zgłaszania powinny być publicznie dostępne w przestrzeniach fizycznych i wirtualnych, do których często uzyskuje dostęp personel podmiotu prawnego.**

Wszystkie zgłoszenia sygnalistów powinny być rejestrowane, a ich tożsamość utrzymywana w poufności. Natomiast w przypadku, gdy pojawi się zgłoszenie sygnalisty, powinno ono zostać bezwzględnie poddane weryfikacji, a w przypadku potwierdzenia zarzutów należy podjąć działania następcze. Rejestr zgłoszeń wewnętrznych powinien zawierać istotne informacje dotyczące każdego zgłoszonego naruszenia, takie jak:

- 1) data otrzymania zgłoszenia sygnalisty;
- 2) osoba lub dział odpowiedzialny za podjęcie działań następczych;
- 3) opis ustaleń wewnętrznego postępowania wyjaśniającego;
- 4) informacja o wszelkich podjętych działaniach naprawczych;
- 5) informacja o wszelkich zmianach polityk lub procesów operacyjnych dokonanych w wyniku działań naprawczych;
- 6) data zakończenia działań następczych;
- 7) w stosownych przypadkach – wszelkie wynikające ze zgłoszenia sygnalisty zawiadomienia skierowane do organów publicznych lub ujawnienia do władz federalnych lub stanowych<sup>20</sup>.

Analizując zapisy zaleceń OIG pt. „General Compliance Program Guidance (GCPG)”, trudno nie odnieść wrażenia, że posiadają one wiele cech wspólnych z krajową OchrSygnalU w zakresie regulacji programu zarządzania zgłoszeniami wewnętrznymi. Więcej o zapisach OchrSygnalU w tym zakresie w rozdziale II niniejszej publikacji.

### 3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

Jak wskazują motywy 4 i 5 preambuły do dyrektywy 2019/1937, mechanizmy ochrony sygnalistów funkcjonujące w UE przed wejściem w życie dyrektywy były ukształtowane niejednolicie w poszczególnych państwach członkowskich, a **brak wspólnego modelu ochrony sygnalistów zniechęcał ich do ujawniania nieprawidłowości godzących w interesy Unii**. Uznano więc, że wspólne normy minimalne zapewniające sygnalistom skuteczną ochronę powinny obowiązywać na terytorium całej wspólnoty.

W kontekście modelu zarządzania wiedzą sygnalistów o nieprawidłowościach, jego zarys wyrażony został w motywie 47 preambuły do dyrektywy 2019/1937, który wskazuje, że istotne jest, aby odpowiednie informacje docierały szybko do osób znajdujących się najbliżej źródła problemu, które dysponują największymi możliwościami zbadania da-

<sup>20</sup> Tamże, s. 50–52.



nego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania, o ile jest to możliwe. Dlatego też, co do zasady, osoby dokonujące zgłoszenia powinny być zachęcane do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń i dokonywania zgłoszeń swojemu pracodawcy, jeżeli mogą z takich kanałów korzystać i rozsądnie oczekiwać, że zgłoszenie dokonane w taki sposób odniesie skutek. Dotyczy to **w szczególności przypadków, gdy osoby dokonujące zgłoszenia uważają, że naruszeniu można skutecznie zaradzić w ramach danej organizacji i nie zachodzi ryzyko działań odwetowych**. W rezultacie podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym powinny ustanowić odpowiednie wewnętrzne procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku z nimi. Taka zachęta odnosi się również do przypadków, gdy tego rodzaju kanały zostały ustanowione, mimo że nie istniał taki obowiązek na mocy prawa Unii lub prawa krajowego. Zasada ta powinna przyczynić się do promowania w organizacjach dobrej komunikacji i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, gdzie osoby dokonujące zgłoszenia postrzegają się jako osoby istotnie przyczyniające się do samodzielnej naprawy i doskonałości w ramach organizacji, a nie jako „donosiciele”.

Ponadto w myśl motywu 59 preambuły do dyrektywy 2019/1937 osoby, które rozważają zgłoszenie naruszeń prawa Unii, powinny mieć możliwość podjęcia świadomej decyzji o tym, czy, jak i kiedy dokonać zgłoszenia. Podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym, które ustanowiły wewnętrzne procedury dokonywania zgłoszeń, powinny być zobowiązane do udzielania informacji na temat tych procedur, a także na temat zewnętrznych procedur dokonywania zgłoszeń do odpowiednich, właściwych organów. Istotne jest, **aby takie informacje były zrozumiałe i łatwo dostępne, w tym, o ile to możliwe, także dla osób innych niż pracownicy**, które mają kontakt z danym podmiotem w ramach swojej działalności zawodowej, takich jak usługodawcy, dystrybutorzy, dostawcy i partnerzy handlowi. Przykładowo takie informacje mogą być umieszczane w widocznym miejscu dostępnym dla wszystkich takich osób oraz na stronie internetowej podmiotu, a także mogą być uwzględniane w programach kursów i szkoleń na temat etyki i uczciwości.

W motywie 63 preambuły do dyrektywy 2019/1937 ustawodawca unijny wskazuje także, że brak wiary w skuteczność zgłaszania naruszeń jest jednym z głównych czynników zniechęcających potencjalnych sygnalistów. Dlatego też **konieczne jest nałożenie na właściwe organy wyraźnego obowiązku ustanowienia odpowiednich zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń**, podejmowania z zachowaniem należytej staranności działań następczych w związku z otrzymanymi zgłoszeniami oraz przekazywania w rozsądnym terminie osobom dokonującym zgłoszenia informacji zwrotnych.

W kontekście ujawnień publicznych, motywy 80 i 81 preambuły do dyrektywy 2019/1937 wskazują, że osoby dokonujące ujawnienia publicznego bezpośrednio powinny również kwalifikować się do objęcia ochroną, w przypadku gdy mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że istnieje bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego lub ryzyko wystąpienia nieodwracalnej szkody, w tym szkody dla integralności cielesnej danej osoby. Osoby dokonujące ujawnienia publicznego bezpośrednio powinny również kwalifikować się do objęcia ochroną, jeżeli mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić im będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia naruszeniu

**z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zmywy między organem a sprawcą naruszenia lub udziału organu w naruszeniu.**

W kontekście konieczności zachowania poufności tożsamości sygnalisty, osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia oraz powiązanych z sygnalistą, motyw 82 preambuły do dyrektywy 2019/1937 wskazuje, że ochrona poufności podczas trwania procesu dokonywania zgłoszenia i w toku postępowań wyjaśniających uruchomionych na skutek danego zgłoszenia jest jednym z zasadniczych środków *ex ante* zapobiegających działaniom odwetowym.

Możliwość ujawnienia tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia powinna istnieć jedynie wtedy, gdy takie ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście postępowań wyjaśniających prowadzonych przez organy lub w kontekście postępowań sądowych, w szczególności w celu zagwarantowania prawa do obrony osobom, których dotyczy zgłoszenie.

Ustawodawca unijny wskazuje również, że osobom dokonującym zgłoszenia należy zapewnić ochronę przed wszelkimi formami działań odwetowych – zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich – podejmowanych lub tolerowanych przez pracodawcę, klienta lub usługobiorcę oraz osoby pracujące dla niego lub działające w jego imieniu, w tym współpracowników i kierowników w tej samej organizacji lub innych organizacjach, z którymi osoba dokonująca zgłoszenia kontaktuje się w kontekście związanym z pracą, lub formami działań odwetowych, do których oni zachęcają. **Jeżeli nie przeszkodzi się działaniom odwetowym i pozostają one bezkarne, działa to zniechęcająco na potencjalnych sygnalistów.** Wyraźny zakaz prawny działań odwetowych posiada znaczny efekt odstrasżający i należy go dodatkowo wzmocnić przez przepisy dotyczące odpowiedzialności osobistej sprawców działań odwetowych (motywy 87 i 88 preambuły do dyrektywy 2019/1937).

Potencjalni sygnaliści, którzy nie są pewni, w jaki sposób dokonać zgłoszenia, lub nie mają pewności, czy ostatecznie zostaną objęci ochroną, mogą zostać zniechęceni do zgłaszania naruszeń. Państwa członkowskie powinny zapewnić dostarczanie w sposób zrozumiały i łatwo dostępny dla ogółu społeczeństwa istotnych i dokładnych informacji w tym zakresie. Konieczne jest **zapewnienie nieodpłatnych, bezstronnych i poufnych porad indywidualnych dotyczących przykładowo tego, czy dane informacje są objęte mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi ochrony sygnalistów**, z którego kanału dokonywania zgłoszeń najlepiej korzystać oraz jakie alternatywne procedury są dostępne, w przypadku gdy informacje nie są objęte mającymi zastosowanie przepisami (tzw. zapewnienie „przewodnika”). Dostęp do takich porad może pomóc w zapewnieniu, aby zgłoszenia były dokonywane w odpowiedzialny sposób, za pośrednictwem odpowiednich kanałów, a naruszenia były wykrywane na czas lub nawet udawało im się zapobiec. Takie porady i informacje mogłoby zapewniać centrum informacyjne lub jeden niezależny organ administracyjny. Państwa członkowskie mogą zdecydować o rozszerzeniu zakresu takich porad o doradztwo prawne. W przypadku gdy takich porad na rzecz osób dokonujących zgłoszenia udzielają organizacje społeczeństwa obywatelskiego związane obowiązkiem zachowania poufnego charakteru otrzymanych informacji, państwa członkowskie powinny zapewnić, **by takie organizacje nie doświadczały działań odweto-**

wych, mających np. postać szkody gospodarczej wynikającej z ograniczenia dostępu tych organizacji do finansowania lub z umieszczenia na czarnej liście, które mogłyby utrudniać prawidłowe funkcjonowanie organizacji (motyw 89 preambuły do dyrektywy 2019/1937).

Ustawodawca unijny wskazuje również w motywie 100 preambuły do dyrektywy 2019/1937, że prawa osoby, której dotyczy zgłoszenie, również powinny być chronione w celu uniknięcia nadszarpnięcia reputacji lub innych negatywnych konsekwencji. Ponadto, zgodnie z art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, na każdym etapie procedury prowadzonej w związku ze zgłoszeniem **należy w pełni przestrzegać prawa do obrony i dostępu do środków ochrony prawnej przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie** (więcej o zasadach *fair play* w ramach wewnętrznych postępowań wyjaśniających w rozdziałach III–VIII niniejszej publikacji).

Regulator unijny wskazuje również, że państwa członkowskie powinny chronić poufność tożsamości osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz zapewnić jej prawo do obrony, w tym prawo do dostępu do akt, prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo do skutecznego środka ochrony prawnej w odniesieniu do orzeczenia dotyczącego tej osoby zgodnie z mającymi zastosowanie procedurami przewidzianymi w prawie krajowym w kontekście postępowań wyjaśniających lub prowadzonych następnie postępowań sądowych.

Co więcej, w myśl motywu 101 do dyrektywy 2019/1937 każdy, kto dozna uszczerbku – bezpośrednio lub pośrednio – w wyniku zgłoszenia lub ujawnienia publicznego niedokładnych lub wprowadzających w błąd informacji, powinien zachować przysługujące mu na mocy przepisów ogólnych prawa krajowego prawo do ochrony i środków ochrony prawnej. Jeżeli tego rodzaju niedokładne lub wprowadzające w błąd informacje uczyniono przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego w sposób celowy i świadomy, **osoby, których dotyczy zgłoszenie, powinny być uprawnione do odszkodowania zgodnie z prawem krajowym.**

Wreszcie, w motywie 102 do dyrektywy 2019/1937 ustawodawca unijny wskazuje, że zapewnienie skuteczności przepisów dotyczących ochrony sygnalistów wymaga wprowadzenia sankcji o charakterze karnym, cywilnym lub administracyjnym. Sankcje dla osób podejmujących działania odwetowe lub inne niepożądane działania wobec osób dokonujących zgłoszenia mogą zniechęcać do podejmowania takich działań. Sankcje dla osób, które dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, w przypadku których wykazano, że osoby te wiedziały, że są one nieprawdziwe, są też konieczne do zapobieżenia zgłaszaniu w złej wierze i zachowania wiarygodności systemu. Proporcjonalność takich sankcji powinna zapewnić, aby nie odstraszały one potencjalnych sygnalistów.

Wyrazem krajowego wdrożenia dyrektywy 2019/1937 jest OchrSygnalU, której zapisy – w szczególności w kontekście rozwiązań regulujących zgłoszenia wewnętrzne – omówione zostały w kolejnym rozdziale.

**Podstawa prawna:**

- motywy 1, 4, 5, 47, 59, 63, 80–82, 87–102 dyrektywy 2019/1937,
- art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.



# Rozdział II. Sygnaliści w polskim systemie prawnym

## 1. Uwagi wstępne

Ustawa o ochronie sygnalistów reguluje warunki objęcia ochroną osób zgłaszających lub ujawniających publicznie naruszenia prawa, a jeśli zdecyduje tak podmiot prawny zobowiązany do jej stosowania – także osób zgłaszających wewnętrznie naruszenia dotyczące obowiązujących w podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione przez podmiot prawny na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne.

Jak wspomniano w rozdziale I, **sygnaliści stanowią najskuteczniejsze źródło wiedzy o nieprawidłowościach**, które w inny sposób – zazwyczaj – nie mogłyby zostać wykryte i ukrócone albo zostają wykryte, gdy ich skala wiąże się już z dotkliwymi skutkami społecznymi lub finansowymi lub hybrydą obydwu tych konsekwencji.

W dalszej części niniejszego rozdziału rozwinięty zostanie zakres podmiotowy (kto może dokonać zgłoszenia, w jakim trybie i od kiedy podlega ochronie?) oraz przedmiotowy (co może być przedmiotem zgłoszenia, aby zgłaszający podlegał ochronie?) OchrSygnalU. W tym miejscu warto również wspomnieć, że OchrSygnalU stanowi pierwszą w historii legislacji krajowej próbę kompleksowego uregulowania kwestii zgłaszania nieprawidłowości przez osoby, które dowiadują się o nich w związku ze świadczoną pracą. Przy czym świadczoną pod jakimkolwiek tytułem prawnym, a nawet przed nawiązaniem stosunku pracy lub po jego zakończeniu. Co więcej, pracą świadczoną na rzecz szerokiego grona podmiotów, zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego.

Ponieważ jest to pierwsza próba tak holistycznej regulacji, **ustawodawca nie uchronił się przed kilkoma jej niedoskonałościami**, jednak nie myli się tylko ten, kto nic nie robi, zatem pamiętajmy, że nawet jeśli treść regulacji pozostawia pewne wątpliwości interpretacyjne, może je rozjaśnić praktyka stosowania. Tym bardziej więc warto korzystać z dorobku państw, które stosują przepisy o ochronie sygnalistów od wielu lat i w bardzo szerokim zakresie, lub doświadczeń sektorowych w obszarach, gdzie zarządzanie zgłoszeniami sygnalistów jest obowiązkiem regulacyjnym i rzeczywistością operacyjną od wielu

lat. Ważne, aby stosować przepisy OchrSygnalU **w sposób racjonalny i przemyślany, tak aby nie stworzyć nieracjonalnej praktyki rynkowej**, która zamiast chronić sygnalistów i zachęcać ich do zgłoszeń nieprawidłowości, sprawi, że nikt na zgłoszenie nadużycia się nie odważy albo zrobi to bardzo późno i z pobudek dalekich od celu wprowadzenia ustawy, tj. zbudowania w podmiotach prawnych kultury dialogu i otwartości (ang. *speakup*), służącej wczesnej detekcji nieprawidłowości.

Wreszcie w ramach wprowadzenia warto odnieść się do prób stawiania znaku równości między donosicielem i sygnalistą. Określenie „donosiciel” zawiera w sobie negatywny bagaż emocjonalny i kojarzy się z przekazywaniem informacji na temat osób i podmiotów z tzw. niskich pobudek, np. chęci zysku lub zaszkodzenia komuś, i niezależnie od tego, czy przedmiotem zgłoszenia jest zachowanie nieakceptowane czy akceptowane społecznie. Można zatem pokusić się o tezę, że donosiciel to ktoś, kto zachowuje się w sposób niezgodny z zasadami współżycia społecznego. **„Sygnalista” natomiast to osoba, która działa z pobudek społecznie pożytecznych**, zawiadamia o naruszeniu przepisów prawa, i to – w świetle art. 3 ust. 1 OchrSygnalU – w odniesieniu do poważnych naruszeń prawa, uderzających bezpośrednio lub pośrednio w całe społeczeństwo. Na liście znajdują się przecież bezpieczeństwo produktów, bezpieczeństwo transportu, ochrona środowiska, ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe, zdrowie publiczne czy ochrona konsumentów.

#### Przykład

Często zdarza się, że naruszenia przepisów w obszarach wskazanych w art. 3 ust. 1 OchrSygnalU trudno wykryć inaczej niż przez osobę z wewnątrz organizacji, np. taką, która wie o wypuszczaniu do rzeki zanieczyszczeń w porze nocnej, o czym nie wie nikt poza tą osobą i sprawcą zanieczyszczenia. Do takich zachowań dochodzić może za wiedzą i zgodą pracodawcy lub bez jego wiedzy.

Bez systemu wczesnego wykrywania podobnych zachowań, w postaci instytucji sygnalistów, o zanieczyszczeniu możemy dowiedzieć się dopiero, kiedy jest już za późno, aby uniknąć poważnych jego skutków.

Z drugiej strony, bez zapewnienia sygnaliście minimalnego standardu ochrony trudno oczekiwać od ludzi heroizmu. Tymczasem utrata pracy z powodu zgłoszenia nadużycia to ryzyko, które bez uprzedniej gwarancji utrzymania zatrudnienia dla sygnalisty działającego w dobrej wierze w wielu konfiguracjach osobisto-społecznych jest po prostu nieakceptowalne.

Ponadto, jeżeli pracodawca decyduje się na objęcie ochroną osób zgłaszających naruszenia dotyczące obowiązujących w tym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione przez podmiot prawny na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne, to jego suwerenna decyzja.

Jeżeli ktoś zamierza umyślnie łamać procedury wewnętrzne, działając w ten sposób na szkodę pracodawcy – niezależnie od podstawy prawnej stosunku pracy – nie powinien pozostawać bezkarny. **Umyślne naruszanie procedur wewnętrznych lub zasad etyki niesie ze sobą poważne konsekwencje dla kultury korporacyjnej** i w przypadku systematycznych naruszeń może prowadzić do szkody w majątku przedsiębiorstwa (np. wyłudzenia lub sprzeniewierzenia składnika aktywów) albo uszczerbku w reputacji podmiotu.

**Przykład**

Jeśli np. pracownicy lub podwykonawcy firmy transportowej będą nagminnie naruszać zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, poza ryzykiem naruszenia prawa w postaci sprowadzenia zagrożenia w ruchu lądowym (bezpieczeństwa transportu) pojawi się uszczerbek w reputacji i klienci tej firmy mogą zdecydować, że nie chcą być kojarzeni z przewoźnikiem, który zagraża bezpieczeństwu innych uczestników ruchu.

W powyższych przykładach trudno osobę zgłaszającą nieprawidłowości nazwać „donosicielem”, ponieważ takie **zgłoszenie będzie w sposób oczywisty społecznie pożyteczne, zatem nie będzie donosicielstwem z niskich pobudek**, a raczej sygnalizowaniem problemów, które z różnych powodów nie zostały zdiagnozowane za pośrednictwem innych standardowych elementów środowiska kontroli, jak kontrola zarządcza czy audyt wewnętrzny.

W dalszej części niniejszego rozdziału omówione zostaną elementy środowiska regulacyjnego, które mają na celu stworzenie warunków do skutecznej suplementacji środowiska kontroli mechanizmem wczesnego reagowania na nieprawidłowości, w postaci instytucji sygnalisty.

## 2. Cel i przedmiot regulacji ustawy o ochronie sygnalistów

Z formalnoprawnego punktu widzenia – w ślad za tekstem uzasadnienia do projektu ustawy – celem wprowadzenia do krajowego porządku prawnego OchrSygnalU jest implementacja dyrektywy 2019/1937.

Dyrektywa 2019/1937 wymaga przyjęcia przez kraje członkowskie UE regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym dotyczących ochrony sygnalistów oraz trybu zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych przez podmioty prawne oraz organy publiczne. Powyższe **służyć ma lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk UE przez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń**, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ściganie naruszeń.

Osoby pracujące w podmiotach prywatnych i publicznych lub utrzymujące z nimi kontakt w związku ze swoją działalnością zawodową mogą w związku z taką pracą lub działalnością dowiedzieć się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, a działając jako sygnaliści, odegrać istotną rolę w ujawnianiu takich naruszeń<sup>1</sup>.

Lektura art. 1 OchrSygnalU w połączeniu z lekturą uzasadnienia do tej ustawy oraz jej treści wskazuje, że ustawa określa:

- 1) warunki objęcia ochroną sygnalistów zgłaszających lub ujawniających publicznie informacje o naruszeniach prawa, a w przypadku objęcia zgłoszeniami wewnętrznymi

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk sejmowy Nr 317, X kadencja Sejmu, s. 1.



[Przejdź do księgarni →](#)

[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)